

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Kántás Péter

A közrend elleni jogsértések természetéről

Doktori értekezés

Budapest

2007

TARTALOMJEGYZÉK

<i>1. Bevezetés - a témaválasztás indokai, a feldolgozás módszere</i>	<i>4</i>
<i>2. Fogalomtörténeti áttekintés</i>	<i>13</i>
2.1. A „jó közösségi rend” fogalma Otto Mayer felfogásában	14
2.2. A közrend, mint természetjogi kategória – Adolf Merkl kritikája	18
2.3. A közrend jelentésváltozatai a hazai rendészeti irodalomban	27
2.3.1. Teremthető-e rendészet által? Concha Győző felfogása	28
2.3.2. A rend, mint ontológiai kategória. Tomcsányi Móric elmélete	30
2.3.3. A közrendfogalom homályban hagyása: Tóth József munkássága	37
2.3.4. Kísérlet a rendészeti problematika szintézisére: Szamel Lajos elmélete	41
2.3.5. Egy modern, interdiszciplináris rendészetfelfogás – Finszter Géza tézisei	48
<i>3. A közrend problematikája a hatályos jog tükrében</i>	<i>53</i>
3.1. A közrend, mint fejezetképző jogtárgy a Btk.-ban és a szabálysértési jogban	54
3.2. A közrend határozatlansága a rendészeti tárgyú közigazgatási joganyagban	60
<i>4. A közrend határozatlanságának jogalkotási visszásságai</i>	<i>73</i>
<i>5. A tartalmi meghatározás elutasítása: közbiztonság és közrend az AB határozatok tükrében</i>	<i>80</i>
<i>6. A rend és a biztonság, mint alapvető társadalmi szükséglet</i>	<i>91</i>
<i>7. A közbiztonság fogalmi elemei</i>	<i>99</i>
<i>8. Kísérlet egy új közrendfelfogás megalapozására: a közrend, mint a közbiztonság „könnyűsúlyú” párja</i>	<i>103</i>
<i>9. A közrend vertikális szerkezete, a közrendsértések lehetséges tipológiája</i>	<i>125</i>

9.1. A társadalmi és politikai akarattal szembemenő szabályozás kudarcának iskolapéldája: az utcai prostitúció	133
9. 2. Adalékok a koldulás társadalmi és jogi természetéhez	146
9. 2. 1. A jogszerű közterület-használat dilemmái	146
9. 2. 2. A kéregetést övező lakossági attitűdök	156
9.2.3. A „néma” koldulás büntethetőségének problematikussága	161
9. 2. 4. Javaslat a közterületi „rendetlenségek” szankcionálására: a zaklatás szabálysértése	163
10. A közrend horizontális értelemben vett alakváltozata: a szakrend problematikája	171
11. A közrend és a magánrend elkülönülése és találkozási pontjai	178
12. A közrend és a szabad mérlegelés problémája	193
13. Gondolatok egy közrendvédelmi stratégia kidolgozásához	212
14. A disszertáció záró tézisei	223
I r o d a l o m j e g y z é k	236

1. Bevezetés - a témaválasztás indokai, a feldolgozás módszere

Az önmagukat rendészetinek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek tárgyuk meghatározásával, nevezetesen a köz „rendjének”, a „biztonságának”, „nyugalmának”, tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definiálási nehézségeivel.¹ Általánosságban elmondható, hogy nem történt meg a büntető- és szabálysértési jog területén, továbbá a közigazgatás ágazataiban forgalomban lévő közrend és közbiztonság-fogalmak feltárása,² ide értve a bírói, illetve a közigazgatási hatósági gyakorlatot, nem is beszélve a társadalomban, a tömegkommunikációban, a jogvédő szervek, vagy épp a biztonsági piac világában uralkodó közrend (közbiztonság) felfogások feltérképezéséről.³ Pedig a közrend – ahogy a közigazgatási jog

¹ „Az államigazgatás egyik ágában sem szükséges annyira a lehetőségig tiszta fogalom-meghatározás, mint a közrendészetnél; mert, történeti okokból egy részben sem uralkodott a felfogásban annyi zavar, mint ebben.” Stein Lőrinc: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest, 1871. 105. o.

² „A jogalkalmazás egyik legnagyobb nehézsége, hogy a biztonság és a rend fogalma nem definiálható olyan módon, hogy azt a rendőr közvetlenül alkalmazni tudja. A rendészeti jog központi eleme, bizonytalan jogfogalmak sokasága és a rendőr szükségképpen igen széles mérlegelési joga.” Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről. Bp., 2007. február 2. (www.gonczolbizottsag.gov.hu)

³ Az utóbbi négy évtizedben e tárgyban mindössze egyetlen, kifejezetten büntetőjogi megközelítésű monografikus igényű munka készült: Bodgál – Pintér: A közbiztonság és a közrend elleni büntettek. KK, Bp., 1971. A rendészeti értelemben vett veszély fogalma sem került itthon feldolgozásra, itt is csak a büntetődogmatikai áttekintés történt meg. Ld. Pintér: A veszély fogalma és jelentősége a büntetőjogban. Bp., 1965.

egyik klasszikusa írja – „... 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.”⁴

Persze nemcsak az e tárgyú összegező igényű, fogalomtisztázó munkák hiánya okoz gondot a bírói és a közigazgatási jogalkalmazásban, közjogi oktatásban, hanem a közjog által figyelembeveendő rendfogalmak tartalmának, társadalmi vetületének megváltozása is: ha a közrend alatt – megelőlegezve dolgozatunk végső definícióját – a nyilvánosság előtti, a többségi társadalom által elfogadott (de legalábbis tolerálható), jogilag meghatározott viselkedési normák összességét értjük, akkor felvetődik: : vajon a jogpolitika és a jogalkotás képviselői tisztában vannak -e

- a) a „megrendelői oldal” igényeivel, tehát a társadalomban ténylegesen uralkodó rend- és biztonságképzetek tartalmával,
- b) ideértve azt is, hogy milyen újfajta zavarások, zaklatások teszik a közösségek életét pokollá, vagy éppen ellenkezőleg, vannak-e olyan, jogilag tilalmazott „közrendsértések”, melyek alól kifutott az idő, tehát olyan típusú kisebbségi viselkedésmódot, „devianciát” tükröznek, amelyek jogellenessé nyilvánítása a társadalmi értékrend átalakulása folytán kétségessé tehető, melyeknek tehát bele kell férniük egy, a multikulturális értékrendet és személetmódot komolyan venni kívánó többségi társadalom tűréshatárába-

⁴ Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. Tübingen, 1928. 397-398. o.

A közrend empirikus és normatív tartalmi körüli konfúzus helyzet természetesen együtt jár a rend mérhetőségének lehetetlenségével, márpedig - a köztrend értékészletének bármely elemét tekintjük is - reális társadalmi igény a „mibe kerül ez nekünk” kérdésének megválaszolása, ideértve a magánrend költségvetési finanszírozhatóságának dilemmáit is.

Ha feltesszük a kérdést, hogy hol helyezkedik el jelenleg a közrend a jogrendszerben, a jogi oktatásban, irodalomban, illetve a közgondolkodásban, akkor megállapíthatjuk, hogy a fogalom

- a) a hatályos büntető- és szabálysértési jog fejezet-konstituáló, egyben kiemelt súlyú bűncselekményeket és szabálysértéseket tartalmazó eleme, továbbá jelen van a rendészeti jog feladat-meghatározó normái körében,
- b) a fogalmat a rendészet anyagi és eljárási joga, illetve a közjogi oktatás számtalan műhelye használja, számos esetben anélkül, hogy legalább kísérlet történe a meghatározásra, körülírásra, vagy legalább példálózó felsorolásra, tehát megengedhetetlenül széles jogalkalmazói diszkréciót engedve,
- c) a fogalom a (közbiztonsággal együtt) a mindenkori kormányzati és önkormányzati biztonság-politika (rendészeti politika) kulcskategóriái közé tartozik,
- d) ugyancsak széles körben használt (tökéletesen önkényes értelmezési tartománnyal) a médiák világában és a politikai, közjogi publicisztikában.

A rendfogalmaknak a hazai közjog világában tapasztalható inkoherenciái nem csak azért jelentenek gondot, mert azok a rendészeti dogmatika egyik elemét – nevezetesen a rendészet anyagi jogi megalapozását – érintik, hanem azért is, mert az alapjogokat közrendvédelmi okokból korlátozó vagy szankcionáló rendészeti szervek napi, tömegesen jelentkező jogalkalmazási dilemmái is részben ebből a „határozatlanságból” származnak.

A fentiek tükrében a dolgozat megírására alapvetően a következő hiányérzet készített:

- a) érdemes időnként nagyító alá venni olyan fogalmakat, melyeket egyaránt használ a büntető- és rendészeti jog, az e tárgyú szakirodalom (ideértve a tankönyvirodalmat is), a közvélemény, továbbá a politikai és jogi publicisztika, s mindeközben tartalmuk meghatározatlan, diffúz,
- b) a dogmatikai zűrzavarnál is fontosabb, hogy konszolidált körülmények között egyre erősebb társadalmi szükséglet az egyének és közösségeik minden napi életterét átszövő közrendi normák védelme, amely az eddigi, alapvetően a bűnözés megelőzésére, elhárítására irányuló közbiztonság-védelmi (kriminálpolitikai) stratégiák mostohagyerekének számít,
- c) a közigazgatási hatósági jogalkalmazás minden napos, tömeges gyakorlatában a jogalkalmazó olyan rendészeti kategóriákkal

dolgozik, amelyeknek számos esetben politikai relevanciájuk is van,⁵ azonnal fogantató alapjogi korlátozásokat legitimálnak, emellett komoly súlyú közigazgatási szankciót vonnak maguk után.⁶

Nem árt tehát, ha a jogalkotó az eddigieknél „tartalmasabb” generálklausulák birtokában alakít ki közrendvédelmi politikát, a jogalkalmazó pedig – nyilván e munka nélkül is érzékelve a „fogalmi anarchiát” – némi ösztönzést kap arra, hogy igényesebben, kritikusabban, sőt, ha szabad ilyet mondani, empatikusabban bánjon ezekkel a kategóriákkal, így maga is aktívan működjön közre a terminusok precedens értékű esetjogának kialakításában.

A tervezett fogalmi, fogalomtörténeti áttekintésnek és egy szerény „terápiás javaslatnak” többféle nehézséggel kell megküzdenie:

- a) a rendészetben – ahogy ezt a klasszikusok már jól tudták – a hiányzik a büntetőjog dogmatikai „védőernyője”,
- b) a rendészeti értelemben vett veszélyt (kár, sérelem, zavarás, stb.,) okozó magatartás⁷ sokkal szélesebb cselekményi kört foglal

⁵„Az elmúlt évek tapasztalata, hogy a rendészet az államigazgatásnak az a területe, ami a leginkább ki van szolgáltatva a napi rögtönzéseknek, a politikai csatározásoknak, és a legjobban nélkülözi a stratégiai szemléletet, a közszolgálat szakmaként való elismerését.” Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK, Bp., 2003. 13 o.

⁶ Gondoljunk arra, hogy egy „sima” rendőri igazoltatás megtagadása akár tizenkét órás fogvatartással járó előállítást eredményezhet, illetve százezer (!) Ft pénzbírság is kiszabható érte! S akkor még nem beszéltünk a Ket. alapján kiszabható „rendértések” esetén a félmilliós (!) bírságmaximumról.

magában, mint a büntetőjogi, egyrészt jogtárgyi értelemben, másrészt a jogtárgy-sértés intenzitása tekintetében,⁸

- c) a jogi szabályozás túlnyomóan rendeleti szintű, a jogalkalmazásban pedig – szemben a büntetőigazság-szolgáltatás gazdagabb és kifinomultabb garanciarendszerével – elsöprő többségben államigazgatási hatóságok (mindenekelőtt rendőri szervek) járnak el,

⁷Az irodalom ismeri a vélt veszély fogalmát, amikor „... a sérelem bekövetkezésének megfelelő valószínűsége nem áll fenn, a kellő gondossággal eljáró rendészeti hatóság vagy közeg azonban a tények alapján joggal tételezheti fel, hogy a veszély ténylegesen jelen van. Ilyenkor a beavatkozás nem jogellenes, hiszen annak feleslegessége tipikusan csak az intézkedés folyamán derül ki. Példa erre az emberöléssel való hangos és valószínű fenyegetés, ami a magánlakásba történő belépésre is feljogosíthatja a rendőrt.” Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Bp., 1998. 91 o.

A vélt veszély ugyanakkor nem tévesztendő össze a látszatveszéllyel, amikor semmiféle objektív, ténybeli alap nincs az intézkedésre, „csupán” a társadalmi előítéletek aktivizálódnak. Szikinger idevonatkozó példáját (a kisebbséghez tartozó személy igazoltatása nem indokolható avval, hogy az adott kisebbség tagjai a rendőr szerint gyakrabban követnek el jogsértéseket) sajnos igazolja a jelen gyakorlata: egy 2006-ban készült Tárki felmérés szerint a roma megkérdezettek 57 %-át igazoltatták utcán, szórakozóhelyen, vagy valamilyen rendezvényen, míg ez az arány a nem romák esetében mindössze 22 %. A rendőrök 47 %-a „hajlik arra”, hogy bizonyos társadalmi csoportok tagjaival szemben gyakrabban intézkedjen, „életmódjuk” miatt, vagy mert „általában ők követik el a bűncselekmények nagy részét.” Még elkeserítőbb, hogy a felmérés szerint a nem roma csoportok szerint is természetes gyakorlat a kisebbség gyakoribb igazoltatása. Kisalföld, 2007. 3/8. szám, 3. o.

⁸ „A jogi felhatalmazás normába öntéséhez fel kell tárnai a társadalmi szükségletet, a jog feladata a közösségre veszélyt jelentő magatartások jogellenessé nyilvánítása, mert ez teremti meg a rendészeti beavatkozás materiális alapját. Jogalkotási kompetencia a rendészeti szervezet létesítése és hatáskörének meghatározása, továbbá azoknak a kritériumoknak a megállapítása, amelyek biztosítják a rendészet személyzetének szakmai felkészültségét.” Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

- d) nincs meg az a kidolgozott, részletes – jogtárgy- és tényállás-gazdagságot felölelő – büntető- és szabálysértési „különös rész”, amely képes volna lefedni a rendészeti beavatkozásra alapul szolgáló veszélyhelyzetek körét, hiszen „... a rendészet anyagi jogához tartoznak a közigazgatási szakjogoknak azok a forrásai, amelyek az adott terület védelmét közigazgatási felelősséget megalapozó tilalmak tényállába foglalásával látják el (ilyeneket az egészségügytől a természetvédelmen át a fogyasztó- és adatvédelemig széles körben találhatunk.”⁹
- e) a rendészeti tárgyú eljárások dominánsan olyan közigazgatási aktussal (intézkedés) dolgoznak, amely azonnali végrehajtási kötelezettséggel párosul, az intézkedés alá vont személy „engedetlensége” pedig szabálysértési felelősségre vonással, adott esetben szabadságkorlátozással (előállítás), továbbá – ha a törvényi feltételek fennállnak – különböző kényszerítőeszközök alkalmazásával járnak.

A felsorolt dilemmákat tovább fokozza, hogy a rendészet „keresztbe fekvő” jogág, amelynek karaktervonásai – persze eltérő mértékben és módokon – az egyes közigazgatási ágazatok mindegyikében megtalálhatók.¹⁰

⁹ Finszter Géza: A rendészet.

¹⁰ „... olyan általános természetű munkakör, amely a közigazgatás egészét áthálózza, és minden közigazgatási ágazatot érint, a rend fenntartása és az illető közigazgatási ágban való biztosítása nélkül ugyanis egy közigazgatási ág feladatait sem lehetne megvalósítani. A rendészet teremti meg a közigazgatás ellátásának nélkülözhetetlen légkörét: a közrendet.” Egyed István: A magyar közigazgatási jog alaptanai. In: A magyar közigazgatás tudomány klasszikusai. 1847-1947. Bp., KJK, 1988. 189. o.

Hogy mennyire széles terepen kell mozogni egy ilyen tárgyú vizsgálódásnak, azt kifejezi, ha csak arra gondolunk, hogy jelenleg nyolcvan fölött van a közrendet sértő bűncselekményi¹¹ és – központi jogszabályban meghatározott – szabálysértési tényállások¹² száma, nem beszélve az egyéb jogágakba tartozó „közrendsértésekről”! Lehetne persze szűkebbre vonni az értekezés spektrumát, hiszen gondoljuk el, hogy a magyar jogban fél évszázada jelen lévő garázdaság normatív tényállási elemei körül (erőszak, kihívó közösségellenesség, riadalomkeltésre alkalmasság) mennyi vita zajlott.¹³ Megérne egy új monográfiát – nemzetközi összehasonlítással – a garázda-jellegű jogsértések ötven éves joggyakorlatának akár büntetőjogi, akár rendészeti nézőpontú feldolgozása.

Az extenzív értelemben vett teljességről tehát mindenképpen le kell mondani, és megelégedni avval, hogy vizsgált jogfogalmakat alapvetően közigazgatási-rendészeti jogi megközelítéssel „átvilágítsuk”, pillantást

¹¹ 2006-ban a megközelítően évi 430 ezer közvadás bűncselekmény kb. 20%-át (83.318) teszik ki a közrend elleni fejezetbe tartozó bűncselekmények, melyekből a garázdaság évek óta tíz és tizenegyezer között stagnál, jelentősen megnőtt ugyanakkor az „okiratos” bűncselekmények száma (58.000) [www. police.hu.](http://www.police.hu))

¹² Ehhez jönnek még az önkormányzati rendeletekben foglalt közrendsértő szabálysértések, melyekkel senki nem foglalkozik, pedig ebben a körben számos felesleges és egyben a jogszabályi hierarchiát sértő párhuzamosság található, anélkül, hogy – számos esetben – a kollíziók feloldására irányuló eljárások (pl. a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési feladatkörében megállapított hatásköröket gyakorolva) elindulnának.

¹³ Nagy László Tibor: A garázdaság szabályozásának ellentmondásai. *Ügyészségi Értesítő*, 1990/2.

vetve természetesen történetükre, szerkezetükre vertikális és horizontális értelemben, egymáshoz való viszonyukra, a joggyakorlatban alkalmazott jelentéskészletükre és használatuk jövőbeli lehetőségeire. Eközben tehát választ kell adni olyan kérdésekre, hogy mi választja el a rendet a biztonságtól, a magánrendet a közrendtől, hogyan lehet megragadni a szakrend fogalmát, beletartozik-e a közrendet védő jogtárgyi körbe a közhatalom (ezen belül a közigazgatás) zavartalan működése, milyen jogpolitikai felfogás (stratégia) vihet közelebb egy magasabb minőséget garantálni tudó közrendhez és közbiztonsághoz.¹⁴

A fogalomtisztázás szándéka nemcsak a jogalkalmazói értelmezést segíteni kívánó dogmatikai igény, vagy éppen semmitmondó tankönyvi definíciók újragondolását szeretné elérni: az ugyanis többszörösen igazolt tapasztalat, hogy a „rendsértések” elszaporodása adott időben és helyen egy idő után lepusztítja a polgári szintű életformát, s nemcsak a nyilvános helyek használatának, a turizmusnak, a vállalkozó kedvnek a visszaesését jelenti, de részben egyfajta kulturális talajt, atmoszférát képezhet a súlyosabb bűnök számára, részben – amikor a nyilvánosság előtti durván kulturálatlan viselkedés, vagy a vélemény szabadság korlátját jelentő gyűlöletbeszéd alanya a közönség számára tekintéllyel bíró személy vagy szervezet – egy

¹⁴ Hogy mennyire széles, rendészeten túli dimenziókat átfogó a közrend alkalmazási köre, azt például a nemzetközi magánjogban történő használata bizonyítja: itt ugyanis gyakorlatilag azonosnak tekintik a közrendet a jogrendszer alapjait képező jogelvekkel, illetve jogágmeghatározó szabályokkal, ideértve mondjuk a monogám házasság, vagy az igazságszolgáltatáshoz való alanyi jog védelmét. „A közrend egy adott társadalom értékrendjének kifejeződése. Politikai, jogi, erkölcsi, gazdasági értékek védelme, melyek vezérfonalként szolgálnak a jogalkalmazó számára az irányadó külföldi norma alkalmazási folyamatában.” Raffai Katalin: Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában. Magyar Jog, 2007/3. 143. o.

láthatatlan kulturális mintaadás történik, illetve a közrendsértőnek minősíthető devianciák és vélemények „hivatalos” megerősítést kapnak.

A dolgozat utolsó fejezete ezért ennek az igénynek szeretne eleget tenni, amikor legalább tézisszerűen megpróbálja feltérképezni – elsősorban települési szinten – a hatékony közrendvédelem pozitív és negatív ösztönzési „technikáit”, meghatározva a veszélyhelyzetek elhárításának és a konfliktusok kezelésének helyi ágenseit, együttműködésük módjait, központi szerveit, a lakossággal, illetve a szélesebben vett civil szférával való hatósági interakció eszközeit.

2. Fogalomtörténeti áttekintés

A következőkben az európai és a hazai rendészet-tudomány néhány reprezentánsának a közrendre vonatkozó nézeteit szeretném ismertetni, miközben tudom, hogy a válogatás meglehetősen önkényes, hiszen terjedelmi okból is lehetetlen volna akárcsak a német nyelvterület „öffentliche Ordnung”, „Polizeiwissenschaft”, „Polizeiverwaltung”, „besonderes Verwaltungsrecht”, „Zwangrecht” és más címszók alatt publikált hatalmas irodalmát bemutatni.¹⁵

Itt érdemes egy általános megjegyzést tenni a „fogalom-történeti” elemzések valódi funkcióját illetően: nyilván nem lehet kötelezően letudandó tiszteletkör az elődök emléke előtt, ugyancsak nem lehet a

¹⁵ Egyetlen adalék ehhez: a Google keresőprogramban az „öffentliche Ordnung” kifejezés 1.200 000 (!) találatot kapott, ehhez képest a „public order” vagy a „közrend” fogalma „elenyésző” a maga kb. kilencven ezres találatával.

mindenáron tagadni kívánt, vagy éppen a szerző téziseihez szolgálisan igazodó definícióhalmaz, és nem lehet ma már csak jogtörténeti értékkel bíró tételek eminens felmondása sem. Sokkal inkább hasznos, de kritikával kezelt, esetenként kifejezetten termékenyítő erejű információ a mai közösségek rendjét érintő problémáinak megértéséhez, és a megoldási lehetőségek kitapogatásához, de túl ezen, *olyan szellemi hagyomány, amely konkrét igazságértékétől függetlenül is méltó lehet arra, hogy pozitív értelemben hasson a jelen közjogi irodalmának stílusára, argumentációs készletére, gondolkodásmódjára.*

2.1. A „jó közösségi rend” fogalma Otto Mayer felfogásában

A közigazgatás-tudomány és persze a rendészeti jog fogalmi és jogintézmény-rendszerének egyik legtöbbet hivatkozott megalapozója Otto Mayer a rendészet fogalmával indítja főműve „Die Polizeiwissenschaft” c. fejezetét: az szerinte nem más, mint a közigazgatás működésének speciális formája (eine besondere Art der Verwaltungstätigkeit).¹⁶

Határozottan szembeszáll azokkal a korábbi nézetekkel, melyek a rendészetet differenciálatlanul az állami kényszer alkalmazásával azonosították,¹⁷ továbbá a speciális közhatalmi cselekvésnek mind a tárgya, mind pedig eszközei tekintetében korlátokat állít fel. A rendészet itt arra a hatósági kényszer alkalmazásával párosuló állami tevékenységre

¹⁶ Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1895. Erster Band, 247. o

¹⁷ „... auch der Zwang ist nur Polizei, sofern er der Geltendmachung jener allgemeinen Nichtstörungspflicht dient.” O. Mayer id. mű 253. o.

korlátozódik, melynek célja az ún. jó közösségi rend fenntartása, a rendet veszélyeztető zavarások elhárítása.¹⁸ A hatósági kényszert magában foglaló közhatalmi aktusoknak tehát csak az része kerülhet „Polizei” címszó alá, melyeknek célja a közrend védelme. De vajon mi adja – és ez a kérdés a mai napig nincs megnyugtatóan megválaszolva – a közrendnek a jogrendhez képest megállapítható különösségét? A legfontosabb megállapítás, hogy a közrend a jogrend része, annak egy speciális szelete. Ebből következik, hogy a rendsértésre reagáló hatósági aktusnak is a jog uralma alá kell kerülnie: „Der oberste Satz, von dem alles ausgeht, ist danach der: kein Polizeibefehl kann gültig erlassen werden ohne gesetzliche Grundlage, d. h. anders als durch Gesetz, oder mit gesetzliche Ermächtigung.”¹⁹

Az már ugyanakkor nem kerül részletes elemzés alá, hogy milyen pontokon válik el a közrend a polgár (Mayernél még: az alattvaló) magánszférájától. Annyit azonban megtudunk tőle, hogy a magánrend világában elsősorban a társadalom erkölcsi és szokásrendje a meghatározó, s hogy ennek legalapvetőbb tere a magánlakás, mert ami zárt ajtók mögött történik, rendszerint nem alkalmas a közösségi lét zavarására. Így tehát a „Privatleben” határai általában a „Privatwohnung” határaihoz igazodnak, mégpedig az adott közösség „érzékenysége” (Empfindlichkeit des Gemeinwesens) szerint. De vannak objektív tényezők is, amelyek léte szükségessé teszi, hogy a magánlét világát a közösség rendészeti szervek útján (is) ellenőrizhesse: itt Mayer arra utal, hogy a lakásban is számtalan veszélyhelyet adódhat, s így alkalmas arra, hogy az egyes „szakrendészetek” (tűzrendészeti, közegészségügyi hatóságok) érdeklődését kiváltsa.

¹⁸ O Mayer id. nú 249. o.

¹⁹ O. Mayer id. mű 272. o.

Másik fontos, a ma jogalkotójának is tanulsággal szolgáló tézise, hogy jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel rendészeti beavatkozást: mindig megadható tehát egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy „még” el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. Itt arra utal, hogy számtalan veszély, illetve „zavarás” hatósági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok kerülnének veszélybe. A szerző érzékelteti, hogy még autokratikus viszonyok között sem képes a jog a lehetetlen kikényszerítésére, az élet minden területére kiterjedő és azt regulálni akaró közhatalmi törekvések káoszhoz vezetnek, a mindent szabályozni akaró, „élére állított „rend” világában a hasznosnak, értékesnek minősülő közösségi lét működőképessége is megkérdőjeleződik.

A társadalom „szabadságfoka” két értelemben fejeződik ki a szerzőnél: az egyén szabad mozgásában és szabad rendelkezésében. Mai fejjel mindezt úgy fordíthatnák le, hogy az adott közösség önérdékből elfogadott és gyakorolt toleranciaszintjéről van szó, ahol persze az alapkérdés a közösségi tűrőképesség mértéke. Ha a jogn belül maradunk akkor a „mérték” megadása történhet normatív értelemben, tehát a jogalkotó akaratából, a „zavarások” absztrakt veszélyességi fokának meghatározásával, és persze jogalkalmazói szinten, a jogszabályi kereteken belül a beavatkozás konkrét módjának, eszközének megválasztásával.

A fentiekből már kikövetkeztethető – e dolgozat álláspontjával is egyező – a közrendsértések vertikális szerkezete:

- a) megadható a zavarások tolerált, jogilag érdektelen – bár más társadalmi normák, pl. illemszabályok szerint nagyon is releváns – köre,
- b) a rendsértések másik, magasabb veszélyességű csoportja ugyan jogellenes, de nem igényel rendészeti jellegű reagálást, mert „normális” hatósági, illetve bírói eljárás keretében történhet meg elhárításuk, illetve a felelősségre vonás,
- c) végül adott egy olyan jogtárgy-veszélyeztető kör, ahol a „jó közösségi rend” olyan fokban sérül vagy sérülhet, hogy elkerülhetetlen a rendészetinek minősített beavatkozás.

Ez a modell persze „üres” abban az értelemben, hogy nincs különös részi tartalma (ha volna se tudnánk ma már mit kezdeni vele), azt ugyanis helytől, időtől függően kell a mindenkori rendészeti politikának (ha meg nem teszi, akkor legalább az irodalomnak) ezt követően meg a jogalkotónak meghatároznia, hogy hol húzódnak a tolerálható közrendsértés határai. Könnyű volna pl. azt mondani, hogy mivel minden bűncselekmény rendelkezik valamilyen fokú társadalomra veszélyességgel, tehát egyben veszélyezteti a közösség rendjét is. Erről azonban később kifejtett álláspontom szerint szó sincs, de érdekes módon Mayer is elfogadja ezt a „tévhitet”:

„Jede Straftat des gemeinen Strafrechts ist zugleich eine Störung der guten Ordnung, welche die Polizei abzuwenden berufen ist.”²⁰

²⁰ O. Mayer id. mű 255. o.

Ugyanakkor nem következetes, hiszen a rendészeti szervek típusainak tárgyalásánál már kirekeszti a bűnügyi nyomozás feladatait ellátó „gerichtliche Polizei-t” a valódi rendészetből.²¹

Végezetül a szerző azt hangsúlyozza, hogy a veszélyelhárító beavatkozásnak arra a területre kell koncentrálnia – a fenyegető vagy már bekövetkezett sérelemmel arányos módon – ahol a rendsértés ténylegesen bekövetkezett.²²

2.2. A közrend, mint természetjogi kategória – Adolf Merkl kritikája

Aligha kapott a rendészet dogmatikája kérlelhetetlenebb és átfogóbb kritikát, mint az osztrák jogpozitivista közigazgatási jogi monográfiájában.²³ Nem térek ki a harminc oldalas fejtegetés valamennyi elemére, de a tézisek ismertetése a tárgymegragadás mai nehézségeinek

²¹ „Die gerichtliche Polizei gehört ihrer rechtlichen Natur nach zur Strafrechtspflege und erhält ihre Regeln durch das Strafprozessrecht. Polizei ist nur die administrative Polizei.” O Mayer id mű 255. o.

²² E máig érvényes tétel alól kivételt jelent az ún. rendészeti szükségállapot elrendelésének esete: itt ugyanis a veszélyeztetett személyek köre, vagy a javak értéke olyan nagyságrendű, illetve a veszély olyan gyors eszkalációjával lehet számolni, hogy szükség van egy adott település egészét is érintő tömeges szabadságkorlátozásra, magánjavak igénybevételére, a polgárok aktív segítségnyújtására. Ld. Szamel Lajos: A rendőrség jogi szabályozásának alapelvei .(II.) Magyar Közigazgatás, 1990/3. 234-236. o.

²³ Adolf Merkl: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien-Berlin, 1927.

megértéséhez elengedhetetlennek látszik. Merkl mindenekelőtt ismerteti a „Polizei” fogalmának történeti alakváltozásait, azt a folyamatot, ahogyan az állami működés egészének (die Summe der Staatstätigkeit) leszűkült a beligazgatás egyik ágává. Kritikája kiindulópontjaként idézi korának hagyományos rendészet-felfogását, amely szerint „Als Polizei gilt jene Verwaltungstätigkeit, die unter Drohung oder Anwendung von Gefahren oder Störungen der Ordnung abzielt.”²⁴

Első állítása, hogy a fogalomnak elsődlegesen a funkcióra, az ellátandó közigazgatási tevékenységre kell utalnia, de nem arra a szervezetre, amely éppen ellátja azt. Itt hangsúlyozza, hogy számos olyan jogszabály, illetve egyedi aktus felel meg tartalmilag a fentebb idézett közrendvédelmi célú veszélyelhárítási funkciónak anélkül, hogy bárki őket rendészeti jellegűnek nevezné. Ezután veszi sorra azokat a fogalmi ismérveket – közösségi funkció, az erőszak-monopólium, a közrend, a célszerűség elvének domináns volta – melyeket a kétszáz éves francia-német-osztrák rendészeti dogmatika ehhez a fogalomhoz társított.

A közösségi funkciót illetően leszögezi, hogy a rendészet ebben semmilyen specialitással sem bír, hiszen ezt a közigazgatás minden ága – az oktatástól a vasúti igazgatásig – teljesíti.

De nem tudja elfogadni az erőszak-monopóliumot, mint közismert karakterisztikumot sem: egyrészt a veszélyelhárítást, az „Ordnungsstörung” állapotának megelőzését számos „civil” közigazgatási aktus is szolgálhatja,

²⁴ Adolf Merkl: Allgemeines 242. o.

(a hatóság kioktatási kötelezettségét említi példaként) másrészt számos olyan nem vitathatóan a rendészet körébe tartozó tevékenység is ismert, amelyeknek semmiféle kényszerjellege nincs (megfigyelés, adatgyűjtés).

Fontos megállapítást tesz e helyen, amikor a kényszer alkalmazásának feltételeességéről, csak legvégső eszközként való bevethetőségéről ír.²⁵ Szerinte az állam fogalmi lényegéből eredeztethető, hogy kényszerszervezet, ahol ezt, ha ennek törvényi feltételei fennállnak – pl. egy eljárás végrehajtási szakaszában – alkalmazni kell. Az alkalmazhatóság pedig messze túllép a közigazgatáson, hiszen ott van a büntetői-igazságszolgáltatásban, a büntetés-végrehajtásban, nem is beszélve a honvédelmi jellegű állami tevékenységről.

A kritika következő eleme érinti a legközvetlenebbül dolgozatom témáját, mert a szerző itt a közrend fogalmát tárgyalja. Elsőnek leszögezi, hogy a rend gyűjtőfogalom, egy normaösszesség, amelynek a jogrend részét kell képeznie. A jogrend védelme ugyanakkor – hatásköri korlátok között – valamennyi közigazgatási szerv kötelessége, az a kérdés tehát, hogy a rendészetinek nevezett szerv a közjogi értelemben vett rend melyik részét hivatott védeni? Merkl szerint ugyanis amikor az irodalom a közrendet jelöli meg a rendészet tárgyaként, tulajdonképpen joga kívüli álláspontra helyezkedik, hiszen a közrend – mivel tartalma önkényesen értelmezhető és azt a „jóerkölcök” a szokások, az alattvalói kötelességek, stb. teszik ki – alkalmatlan arra, hogy használható jogfogalomként funkcionáljon. Az osztrák Julius Hatschek meghatározását idézi, aki szerint a közrend, mint

²⁵ „Der Zwang muss nicht in Erscheinung treten, er muss nur drohen. Zum Wesen der Polizei gehört also nur potentieller, nicht aktueller Zwang” Merkl: Allgemeines 243. o.

értékfogalom mögött olyan közösségi nézetek állnak, amelyek megfelelnek az államilag szervezett társadalom életfeltételeiknek, illetve „jólétének”.

Merkl itt a határozatlan jogfogalmak általános betegségére tapint rá persze, amikor megkérdezi, hogy vajon mi adja ennek a bizonyos „soziale Anschauung”-nak az objektív határát, mi különbözteti meg a jogalkalmazó által aktuálisan képviselt szubjektív, de közösséginek állított értékítéletektől?

A szerző szerint azáltal sem lesz a közrend „határozottabb”, s nem lép ki a természetjog – jogilag kezelhetetlen – köréből, ha az ún. alattvalói kötelességekkel, vagy az uralkodó etikai vagy társadalmi nézetekkel operálunk. Ezek köre éppúgy megfoghatatlan, s nem legitimálhat rendészeti beavatkozást.

A fogalmat érő bírálat másik momentuma, hogy nem lehet egy egységes rendfogalom alá rendelni a közigazgatás különböző területein fungáló „rendészeteket”, mert vajon mi lehet a közös a közérkölcsök védelmében és mondjuk az állatvédelemben, vagy a színházak hatósági felügyeletében? Ha pedig mégis megadható egy egységes rendfogalom, akkor joggal kérdezhető: mitől számít rendészetinek pl. a közlekedés, vagy a tűzvédelem, s miért nem tartozik ide az oktatás, vagy a munkaszervezetek belső fegyelmének rendje?²⁶ Merkl szerint emögött is a meghaladottnak tekintett rendőrállami tradíciók állnak, a döntés teljességgel önkényes.

²⁶Merkl a közúti közlekedés rendjét és a Btk.-ban szabályozott „rendet” hasonlítja össze, és szerinte semmiféle ésszerű magyarázat nincs arra, hogy az elsőt miért sorolják a rendészethez, a másodikat miért nem.

Hasonló következtetésre jut, amikor O. Mayer és Rosin²⁷ aktustanát bírálja. Valamennyi aktusfajtról kísérel meg kimutatni, hogy semmiben sem különbözik a „civil” közigazgatás hasonló formájú aktusaitól. Odáig jut el, hogy az egyetlen eltérés a tartalomban, a közhatalmi döntés „rendészetinek” tekintett céljában, nevezetesen a közrend fenntartásában található, amely viszont – a hogyan korábban láttuk – tudományosan tarthatatlan.²⁸

Mindebből logikusan ered a záró-következtetés: ha tehát nem állítható fel tudományos igényességgel olyan kritérium, amely a rendészeti jogot a közigazgatás egyéb területeitől – céljában, feladataiban, funkciójában – világosan elválasztja, akkor ezt a fogalmat a jövőben nyugodtan nélkülözhetjük, és a rendőrállam egész intézmény- és jogrendjével együtt helyezhető a múzeumba.

Vajon van-e kiút a szerző szerinti rendőrállami rendészetfelfogás zsákutcájából? Merkl ebben annyi segítséget ad a pozitív megoldásban reménykedőknek, hogy a „Kompetenznormen” alkalmazásának

²⁷H. Rosin: Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts im Preussen. In. Verwaltungsarchiv, Band III. 1895.

²⁸„Die blosse Tatsache der besonderen polizeilichen Zweckbestimmung, das heisst nicht anderes, als eines besonderes Inhaltes, ist aber an und für sich noch keine genügende Legitimation, neben der allgemeinen Theorie der Verwaltungsakte auszubilden. Mit demselben Rechte wie eine Theorie der polizeirechtlichen könnte und musste man sogar konsequenterweise eine besondere Theorie der staatsbürgerrechtlichen, unterrichtsrechtlichen, kultusrechtlichen, sozialrechtlichen, kurz ebensoviele Arten von Verwaltungsakten aufstellen, als der Inhalt der Verwaltungsakte positivrechtlich differenziert ist” Merkl: Allgemeines 261. o.

szükségességére mutat rá, amikor megfogalmazza a jogállami közigazgatás egyik alapfeltételét: a törvénynek kell megadnia azokat a pontos hatásköri szabályokat, melyek alapján bármely állami szerv a kényszer alkalmazásának lehetősége mellett közhatalmi aktust kibocsáthat, természetesen avval a – köteleességszerű mérlegelési szabadsággal felruházva, amelynek a beavatkozás lehetőségére, illetve annak módjára, eszközeire is ki kell terjednie.

Abban a szerzőnek igaza van, hogy sohasem lehet eljutni a pontos elválasztó kritériumig, ami a közrendet a jogrend egészétől elválasztja, s az is valószínű, hogy nem lehet kiküszöbölni a közjog világából a közösségi lét sikeres funkcionálása érdekében nélkülözhetetlennek tartott társadalmi normák tömegét, pontosabban ezeket nem lehet teljes terjedelmében egyedi tényállásban leírt elkövetési magatartásokra, illetve ezeknek megfelelő hatásköri normákra "átváltani".

Avval is egyet lehet érteni, hogy minden szükségletkielégítő közigazgatási ágazat tartalmaz veszélyelhárító elemet, esetenként saját apparátust is ezek alkalmazására. Igaz az is, hogy az állami kényszer alkalmazása a veszélyelhárításon kívül számos más legitim célból is történhet (bizonyítási érdekből, az azonnali felelősségre vonás érdekében, végrehajtási célból, stb.), amikor a hatósági aktussal szembeni „engedetlenség” (Verwaltungswidrigkeit) kényszerrel való megtörése közérdeket, illetve a közhatalom működésének zavartalanságát, tekintélyének fenntartását

szolgálja. A szó tágabb értelmében persze ezek a célok is beletartoznak a veszélyelhárítási érdekek világába.²⁹

Ami az ő felfogásában összemosódik, az a rendészeti jellegű feladat és a rendészeti funkciók, nevezetesen a jogtárgyi értelemben „mit védek” és a „hogyan védem” feltétlenül megkülönböztetendő kettőssége: a közigazgatás minden ága közérdeket (annak valamely szeletét) véd, ennek érvényesítését tervezi, szervezi, finanszírozza, üzemelteti, felügyeli, és persze igyekszik gondoskodni a feladatellátást fenyegető veszélyek elhárításáról.³⁰

Ebből a szempontból persze a legcivilebb, leginkább szükségletkielégítő jellegű közigazgatás is „közrendvédő”, hiszen ha mondjuk egy szociális ellátórendszer jól működik, ha a pénzbeli és természetbeli ellátások és kedvezmények nagyjából fedezik a munkaerőpiacról sokféle okból kiszorult egyének és családok megélhetési igényeit, ideértve a lakhatás jogának valamilyen fokú biztosítását is, akkor a szociális biztonság – mint a létbiztonság része – egészen bizonyosan pozitívan hat ki a közbiztonságra, mert kevesebb az önkényes lakásfoglaló, mert jól kezelhető a hajléktalanprobléma, mert kevesebben választják a „megélhetési bűnözést” az anyagi kilátástalanság utolsó kitörési esélyeként, stb.³¹

²⁹ Aki egy közlekedési baleset helyszíni szemléjének megtartását akadályozza, közvetlenül nem sérti senki jogait, érdekeit, de valójában egy felelősségre vonási (büntető-, vagy egyéb) eljárás sikerét veszélyezteti, ezáltal esetleg menlevelet biztosít annak, aki a következő alkalommal már valódi tragédiát okoz.

³⁰ Kántás – Szalai: Közigazgatási ismeretek. JOTOKI, Bp., 2002.

³¹ „A létbiztonság igényében fogalmazható meg az állampolgárok állammal szembeni elvárásainak azon köre, amelybe egyaránt besorolható a közbiztonság, a jobbiztonság, és a szociális biztonság

Tudjuk, hogy a lakhatás többféle módon kerülhet veszélybe: akkor is, ha valaki elveszti a munkáját és nem tudja fizetni a lakásfenntartással járó költségeket, s akkor is, ha egy családtagja kizárja onnan, vagy az műszaki okokból életveszélyessé válik. Nem sok vitatnivaló van abban, hogy csak ez utóbbi esetekben merül fel a probléma rendészeti úton való kezelhetősége miközben természetesen a lakás-elvesztésben megnyilvánuló szociális bizonytalanság számos rendészeti jellegű konfliktust is gerjeszthet.

Ha nem is tudunk kielégítő differencia specifikákat felállítani a minden védett közérdektípust magába foglaló jogrend és a közrend (közbiztonság) közé,³² annyi állítható, hogy a kétféle veszélyfogalom értelmesen elválasztható egymástól, tehát minden konkrét, közigazgatási működést igénylő konfliktushelyzetben meghatározható a közrend világába tartozó rendészeti jellegű veszély, és azok a veszélyek (sérelmek), amelyek a közigazgatási úton megvalósított közérdekvédelem „civil” tevékenységi formáit igénylik. Ha ehhez még hozzátesszük, hogy a rendészeti tevékenységnek van egy olyan speciális aktusa, amelyet egyenesen megkövetel a gyors és hatékony veszélymegelőzés (elhárítás, megszakítás, eredeti állapot helyreállítása) szükségessége, akkor aktustani szempontból is cáfolni tudjuk Merkl teóriáját: az intézkedésről van szó természetesen, ahol tehát a hatósági akaratnyilvánítás időben egybeesik a végrehajtás kötelezettségével.

iránti igény.” Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és Általános Helyettesének 2001. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2002. 177. o.

³²A dolgozat megfelelő helyén erre mégis kísérletet teszek a szakrend és a magánrend fogalmainak bevezetésének segítségével.

Az sem szorul bizonyításra, hogy a fogatosítás szabályanyaga, az alkalmazás elvei, az ellenállás lehetőségére készen álló kényszerítőeszközök alkalmazásának feltételrendszere, mindössze néhány perc alatt mennyire másfajta irányba vihetik az ügyet, mint az alakszerű bizonyítást igénylő, adott esetben három eljárási stádiumot (alapeljárás, jogorvoslat, végrehajtás) is megélő, „íróasztal mellett” születő hatósági aktusok. Itt ugyanis nincs mód az eljárás hagyományos rendjének megtartására, (döntés-előkészítés, érdemi döntés, jogorvoslat, végrehajtás) az válik azonnal „jogerőssé” és végrehajthatóvá, amit az intézkedő rendészeti szerv a helyszínen eldönt, amivel szemben tehát csak utólagosan van lehetőség „kárpótlási jellegű” orvoslásra, hiszen ami már megtörtént, annak káros következményein nem nagyon van mit revideálni, legfeljebb a jogellenes intézkedés fogatosításával összefüggő felelősségre vonást lehet megkívánni, illetve különböző kártérítési igényeket lehet támasztani.

Azt is tudjuk, hogyha ezt az aktust jogszerűtlenül, vagy szakszerűtlenül teszik, az maga is veszélygeneráló tényezőt jelenthet.

Többek között éppen a közrend „természetjogi” karaktere, valamint hatósági védelmének ilyen mérvű aktustani specialitása indokolja, hogy a közigazgatásnak ez területe a jogrendszer egészét átszövő, önálló tárgy- és feladatkör legyen, és evvel együtt az őt feltárni, tükrözni, bírálni, továbbfejleszteni hivatott diszciplína pedig segítsen abban, hogy a rendszet jogrendszerbeli és diszciplináris sajátosságai jogállami körülmények között se szolgálhasson rendpárti törekvések ideológiai muníciójaként a

politikai hatalom tényezőinek, hogy a professzionális veszélyelhárítás – mind a hatalom képviselőinek szemében, mind pedig a közvélemény számára – kapjon megfelelő szakmai elismertséget (és ettől elválaszthatatlanul kellő depolitizáltságot).

Merkl munkássága minden kor rendészet-kutatóját a kíméletlen kritikai alapállás szükségességére figyelmezteti, arra, hogy sem a rendészeti értelemben vett veszély fogalmát, sem pedig elhárításának eszköztárát illetően a hatalom nem hagyható magára, úja és újra át kell világítani a „rendészeti hatalom” működésének norma- és szervezeti rendjét, gyakorlatát, s azt a kutatóknak a jogállam maximáival folyamatosan szembesítenie kell.

2.3. A közrend jelentésváltozatai a hazai rendészeti irodalomban

Általános jelleggel megállapíthatjuk, hogy egyrészt igen szegényes a témát kibontó és azt színvonalasan tárgyaló rendészeti irodalom, másrészt a német (osztrák) hatás benne a meghatározó. Választott szerzőinkre is elmondható, hogy a német rendészettudomány és a felsőbbírószági gyakorlat a 19. század második felében a jogállami rendészet-fogalom kialakítása érdekében megtett törekvései váltak elfogadottá munkáikban. Eszerint a rendészet (elsősorban L. v. Stein³³ és O. Mayer munkái nyomán)

- a) a közigazgatás része, amelyre tehát a közigazgatásra kötelező jogelveknek ugyanúgy érvényesnek kell lenniük,

³³ Lorenz v. Stein: Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart, 1888. 204-225. o.

- b) nem foglalja magában az egész államkormányzatot, szakít tehát a „népboldogító”, jólétinek nevezett rendészetfelfogással (Wohlfahrtspolizei),
- c) célját, feladatait, tevékenységi körét illetően leszűkül a közrend- és közbiztonság-védelmi veszélyelhárításra.

2.3.1. Teremthető-e rendészet által? Concha Győző felfogása

A rend fogalmával a századforduló államtudományában a legkimerítőbben Concha Győző foglalkozott. Szerinte „... a rend alatt több külön dolognak, lénynek, erőnek oly összefüggése értendő, amelynél fogva azok helyüket az egészre való tekintet nélkül meg nem változtathatják...”³⁴ A közrend – más szerzőkhöz hasonlóan nála sem más, mint a rend fogalmának a közre vonatkoztatása. „... a közrend egyrészt emberi tevékenységnek, röviden a munkának, másrészt a különböző javaknak (vagyon, műveltség, erkölcs, becsület, hatalom) megosztása és összefüggése személyek, helyek és idő szerint.”³⁵

Abban a pillanatban azonban, amikor a közrendhez negatív oldalról, a lehetséges veszélyhelyzetek oldaláról közelít, arra a – máig vitatott – következtetésre jut, hogy a közrendsértések nem merülhetnek ki pusztán emberi magatartásokban:

³⁴ Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA kiadása, Bp., 1903. XII. k. 299. o.

³⁵ Concha Győző: Politika. Bp., 1910. 440. o.

„A természet rendjének megbomlása (tűzvész, árvíz, hegyomlás, pestis) megbontja az állam és a társadalom rendjét is.”³⁶

A rendfenntartás szervezeti oldalát tekintve, ma szemmel talán legtanulságosabb tétele a következő:

„A rend az emberi erőknek, javaknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges külső támogatója, örökös szolgálatának hozzávetőleges, hamaros eszközével. Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti.”³⁷

A rend (és biztonság) kooperációs jellegű társadalmi termék-jellegének hangsúlyozását, immanens összetartó-erejét olvashatjuk tehát a száz év előtti sorokban, s nem vagyok biztos benne, vajon nem kellene Concha fenti megállapítását a rendészeti politikáért mindenkor felelős tényezőkkel időnként tudatosítani.³⁸ A máig érvényes gondolat tehát, hogy a rendészet

³⁶ Concha: A rendőrség természete...

³⁷ Concha: A rendőrség természete...

³⁸ Nem véletlen, hogy a mai mértékadó hazai szakirodalomban is felvetik a rendőri „omnipotencia” hamis tudatának veszélyét:

„Az életet elsősorban a betegségek, a vagyont az egyének társadalmi-gazdasági helyzetének rosszabbodása, az intézmények működőképességét pedig az értük felelős, ámde esetenként alkalmatlan, vagy jellemtelen vezetők fenyegetik leginkább, ezekkel szemben a hatalom a maga formális eszközeivel igen keveset tehet, a rendőrség pedig szinte semmit.” Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Bp., 1998. 152. o.

nem a rendet, hanem annak előfeltételeit teremti meg, s ezek az előfeltételek ... „a társadalmi rend érvényesítésének lehetővé tételét jelentik.”³⁹

Közismert ugyanakkor már a kortársak által is bírált másik, elsősorban L. v. Stein hatását⁴⁰ tükröző tétele, mely szerint a rendőri ténykedés alapja a szabad belátás, erről a kérdésről a mérlegelésről szóló fejezetben szólok részletesen.

2.3.2. A rend, mint ontológiai kategória. Tomcsányi Móric elmélete

A Conchához hasonló rendfogalommal fellépő Tomcsányi Móric a rend és a közrend közé a jogrendet helyezi. Fejtegetése a rend természetét illetően filozófiai mélységű, mégis a mindennapokból veszi példáit. Amíg a rend nála a léthez tartozó, tehát filozófiai terminussal szólva ontológiai kategória, addig a jogrend „... az életviszonyok különböző, tényleges rendjére vonatkozó jogi szabályozás eszmei állapota. A rend valami tényleges, a jogrend eszmei állapot.”⁴¹ A jogrend tehát – ahogy a ruha az emberen – csak reflexív, a mindenkori lépállapotot tükröző kategória. A jogrend és

³⁹ Concha: A rendőrség természete 11. o.

⁴⁰ „Tárgya e szerint mindig valami bizonytalan, és ebből következik, hogy jogának is a bizonytalanság jellegét kell magán hordoznia. Jogosan felhatalmazva kell tehát a rendészetnek lennie, hogy ezen erő természete, nagysága és veszélyes voltához képest intézkedéseit saját belátása szerint megtehesse.” Stein Lőrinc: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest, 1871. 108. o.

⁴¹ Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem. Bp., 1929. 2. o.

jogrend „létbeli” különbözöségére a szerző a közúti közlekedésből és a színház világából veszi a példát:

„Ha a közforgalmú úton egy jármű beleütközik egy másikba, megzavarodik, megsérül a közlekedés tényleges rendje, de megsérül egyben a közlekedés jogi rendje is, amely az óvatos haladást, a menetsebesség mérséklését, a kocsik között bizonyos távolság megtartását írja elő. A törvény a jogi rend megsértése miatt bünteti az összeütközések okozóit. Előfordulhat, hogy a jogi rendezés, a jogi szabályozás nyilvánvalóan rossz, vagyis a jogi rend helytelen: tegyük fel, hogy a jogszabályok megengednék, hogy a kocsik az út ugyanazon oldalán egymással szemben is közlekedhessenek. Az ilyen közlekedés nem sértené a közlekedés jogi rendjét, de annak tényleges, természetes rendje, állapota az előforduló sok baleset miatt ugyancsak tökéletlen volna.”

„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.”⁴²

Az első példa szerint a jogrend sérelme nélkül is összeomolhat a közösség „valódi” rendje, a második példában éppen fordítva: a jogrend sérül anélkül, hogy a „tényleges rend” világában változás következne be. Tomcsányi a közrend-meghatározás jogalkotói autonómiájának kemény korlátait érzékelteti, tágabban, a norma ésszerűségének, életbeli teljesíthetőségének

⁴² Tomcsányi: Rendészet... 3-4 o.

követelményét hangsúlyozza. Ha a szabály élet- és alkalmazóképes kíván lenni, megalkotója csak abból a társadalmi norma készletből válogathat amelyre egyrészt közösségi szükséglet van, másrészt alkalmazásának és kikényszerítésének adottak a személyi és tárgyi feltételei.

Kétféle hiányérzetről számolhatunk be:

- a) egyrészt nem válaszolja meg azt a tipikus jogalkotói dilemmát, hogy egyszerre többféle „ruhát” is lehet viselni, azaz az ésszerűsége, a rend ontológiai világán belül is megadhatóak életképes rendalternatívák,
- b) másrészt a „ruha” egy idő után igenis visszahat viselőjére, főleg akkor, ha alkotója komolyan véteti viselését, és nemcsak negatív kontrolltényezőkkel (pl. rendészeti úton) kívánja hordását ösztönözni.

A második példa azért érdekes, mert nem a jogi normát méri össze a társadalommal, hanem az adott tényállás tényleges rendsértő (társadalomra-veszélyes, vagy ha így jobban tetszik, materiális értelemben vett jogellenes) jellegét vizsgálja. Ez a gondolat igencsak ismerős, mégpedig a közigazgatási büntetőjog (kihágási jog) gazdag irodalmában használt „Formaldelikt” kategóriájához visz el, ahol a jogsértés – szemben a bűncselekmények „valódi” társadalomra-veszélyességével – kimerül az állami akarattal szembeni pusztán engedetlenségben. Itt csak jelezzük, hogy a dolgozat megfelelő helyén éppen ez a dilemma lesz egy materiális értelemben vett közrendfogalom kialakításának kiindulópontja, nevezetesen a közrendsértések „alsó határainak” kitapogatása.

Hogy a közrend mindig a jogrend része kell legyen, azt akkor tudjuk meg, amikor Tomcsányi a rendészet funkcióinak tárgyalására tér rá. A rendészet joguralmi felfogásával egyezően ő is leszögezi, hogy

„... a rendőri ténykedés is a közigazgatás körébe tartozik, a rendőri igazgatás csak egy fajtája a közigazgatásnak. ... Ha már most fogalmilag a rendőri tevékenység is közigazgatás, ebből okszerűséggel következik, hogy a jogrend a jogrend, a jogszabály uralma a rendőri közigazgatásra is kiterjed. ... Hiszen mint láttuk, a rendőri működésnek, bármilyen fontos is, nincs egyéb feladata, mint hogy a különböző tárgyú (anyagú) közrendnek jogrend szerinti érvényesülését biztosítsa, a rend érvényesülésének jogszerű feltételeit nyújtsa, oly módon, hogy vagy megelőzőleg hártja el a jogszerű rend veszélyeit, vagy pedig utólag intézkedik a jogszerű rend zavarásának megszüntetése tárgyában.”⁴³

A szerző nem kerüli meg a kérdést, hogy vajon vannak-e a rendészeti jellegű jogkorlátozásnak – tehát a jogilag szabályozott közrend kiterjesztésének – a jogalkotás oldalán határai? „... a szuverenitás természeténél fogva az állam jogilag kétségkívül korlátlan, s ez alapon az egyén bármily módon és mértékben korlátozható.”⁴⁴ Ennek a hatalomnak azonban vannak jogon kívüli (természetjogi) korlátai: az etika, az igazságosság, a tételes jogon felülemelkedő „eszményi jog”, a „magasabb jogeszmé” kell hogy gátat szabjon a jogalkotói önkény elé.

⁴³ Tomcsányi: Rendészet... 9. o.

⁴⁴ Tomcsányi: Rendészet... 15. o.

A rend nem teremtő jellegű, hanem statikus, állapot-jellegét kiemelő, a „die Ordnung ist ein erreichter Zustand” típusú érvelésben egyértelműen ott a német hatás.⁴⁵ Conchával egyezően ő is hangsúlyozza a fennálló rend járulékos, úgymond külsődleges voltát. Ugyanis mindaddig, amíg a rend születőben van, a rendészetnek nincs feladata: „Új telepek, községek létesítése nem rendőri, hanem népességpolitikai s agrárpolitikai feladat. Ha azonban a telep létesítése már megtörtént, akkor ennek életrendjén örködni, s biztosítani, hogy szabályszerű életfunkciói ne zavartassanak, ez már rendőri feladat, amint rendészeti működés elemi csapás vagy a sztrájk esetén a közüzemek (világítás, vízvezeték) rendes működésének biztosítása is.”⁴⁶

Tomcsányi a közrendet nem a közérdek egészéhez, csupán egy meghatározott részéhez kapcsolja.⁴⁷ Szerinte például a „közüzem”

⁴⁵ „Ordnung eines jeden Lebensgebietes ist der auf ihm erreichte gesicherte Kulturzustand. Ordnungswidrig ist jede Betätigung der individuellen Freiheit, welche das erreichte Niveau herabzudrücken, die gute Ordnung zu stören droht.” R. Thoma: Der Polizeibefehl im Badischen Recht, I. Teil, Tübingen, 1906. 49 o.

A fentiekre rímelve az egykorú hazai szerzők közül egyet idézünk: „A rendőrség e szerint a praeventív jellegű, s annyiban „negatív” természetű közigazgatás, amennyiben nem alkotja a közélet új rendjét, a közfejlődés új tényezőit, hanem a meglévőt oltalmazza.” Kmety Károly: a magyar közigazgatás jogi kézikönyve. 5. átdolg. kiad.Bp., 1905. 17. o

⁴⁶ Tomcsányi: Rendészet 14-15. o.

⁴⁷ A kortársak között akad, aki a közérdeknél nem kevésbé határozatlan „közvetlen emberi szükséglet”- el próbálja megragadni a rend differencia specifikáját: „A közrend az az állapot, amely az összefüggést a közre vonatkoztatja, míg a magánrendészet az ember hatáskörére vonatkozik. Minden közigazgatási működés alfája a rend. A rendészet az az állami működés, amely a rendnek fenntartására irányul. Az embernek közvetlen szükségleteit kielégítő létesítmények előfeltételinek biztosítása közrendészet. A rend jelenti a dolgok összefüggését, amelyben az

működése immanens része a közrendnek, ahol nemcsak a rendőrség rendkívüli beavatkozását lehet elismerni, de azt is, hogy adott esetben a rendőrség (vagy más rendészeti szerv) a közüzemi adminisztráció helyére áll. Ugyanakkor „...az adóbeszedést illetően ilyen imminens veszély alig állapítható meg, így az adóbeszedés kivételes rendőri helyettesítésének oka elvileg nem állapítható meg.”⁴⁸ A későbbi fejtegetésekből kiderül, hogy az

egészre való tekintet nélkül nem lehet részt megváltoztatni, anélkül, hogy az egész ne alternáltassék.” Haendel Vilmos: Politika (Alkotmány és közigazgatás). Debrecen, 1937. 827 o.

⁴⁸ Tomcsányi: Rendészet... 15. o

A Tomcsányi által felvetett dilemma teljes értékűen máig megválaszolatlan, bizonytalanság van tehát abban, hogy mikor van helye egy adott jogágot érintő jogsértés rendészeti jellegű megválaszolásának. Kérdés tehát, hogy melyik tényállás foglal magába rendészetinek tekinthető veszélyt és melyik nem. Ebből a fogalmi tisztázatlanságból aztán olyan nyilvánvaló tévedések származnak, miszerint

„Az adózás rendjéről szóló jogszabály bármilyen megsértése valahol mindig az állam bevételeinek lehetőségét csorbítja, ez a sértő magatartás veszélyezteti az állami kiadások fedezetét, amely pedig a közbiztonság Szamel-i fogalmának fent nevezett eleméhez egyértelműen köthető.” Balla Zoltán: A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémáira. Ph. D értekezés, Bp., 2001. 15 o. (kézirat)

Nem vitás, hogy az adójogi jogsértés közérdeket sértő, társadalomra veszélyes magatartás, hiszen a közkiadások alapjául szolgáló bevételeket csorbítja. Az állami büntetőhatalom, illetve a közigazgatási jog szankciórendszerét – a jogsértéssel arányos módon és a reparatív érdekekre is tekintettel - természetesen működtetni kell. De mit keres ezen a területen a rendészet? Ha ugyanis ezek a típusú jogsértések is a rendészeti értelemben vett közbiztonság-sértés körébe tartoznak, akkor hol vannak a határok a „rendes” közigazgatás és a rendészet között? Az igazi baj megítélésem szerint a későbbiekben bíralt Szamel-féle „parttalan” közbiztonság- (közrend) fogalommal van, amely minden büntető- és szabálysértési jogilag értékelt támadást a rendészeti veszély körébe sorol.

„imminens” veszély a közvetlen veszéllyel azonos: egyetért Conchával abban, hogy pl. az anyakönyvezés nem rendészeti feladat, de nem azért, mert nincs benne diszkrecionalitás, hanem mert nélkülözi az azonnali közhatalmi reagálást kívánó közvetlen veszélyt.⁴⁹

A rendészetben is érvényesülő „freies oder gebundenen Ermessen”⁵⁰ ősi vitáját illetően viszont szembeszáll Conchával, akinél a szabad belátás a rendészet egyik specifikuma. Egyrészt szó nincs a mérlegelés abszolút

Már Tomcsányi megválaszolja ezt a kérdést: „... a pénzügyi intézmények első sorban mégis alkotó elemei az állami létnek, s így általános, a közönséges közigazgatás rendjéhez tartoznak, éppen úgy, ahogyan a z ép ember fogalmához tartoznak az emberi szervek: a szív, a láb, a kar. Amikor rendőri ténykedésről szoros értelemben beszélünk, akkor nem ilyen feltételre gondolunk: a rendőri működés feltételszerű jellegében kizárólag külsőleges, járulékos momentum van” Tomcsányi: Rendészet6. o.

Ugyancsak elutasító álláspontra jut ebben egy másik kortárs is: „Adó és illetékügyek nem tartoznak a rendészetjog területére. A rendészet nem szolgálhat pl. az adók és illetékek zavartalan behajtásának biztosítására. A rendészet – mint rendészeti hatalom – csak akkor jut e téren feladathoz, ha az adó- és illetékügyekkel kapcsolatosan a közbiztonság és a közrend érdekében bizonyos bűncselekmények felfedése, megakadályozása, kinyomozása válik szükségessé.” Tóth József: Rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban. Szt. János Nyomda, Eger, 1938. 78. o.

⁴⁹ Erre rímel a mi „okmányrendészeti igazgatásunk” korántsem ellenállás nélküli átkerülése a civil közigazgatásba, de ne felejtjük el, hogy néhány éve mindez korántsem volt természetes: a köztisztviselői szakvizsga „Rendészeti igazgatás” c. jegyzete (BM Kiadó, Bp., 1998.) az anyakönyvi igazgatást – a hozzá még az egész állampolgársági jogot – minden indoklás nélkül a rendészet fogalomkörében tárgyalta.

⁵⁰ A szabad mérlegelést illetően ugyancsak a német befolyásra kell utalnunk: Tárgya szerint e szerint mindig valami bizonytalan, és ebből következik, hogy jogának is e bizonytalanság jellegét kell magán hordania. Jogosan felhatalmazva kell tehát a rendészetnek lennie, hogy ezen erő természete, nagysága és veszélyes voltához képest intézkedéseit saját belátása szerint megtehesse.” Stein Lőrinc: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest, 1871. 108 o.

szabadságáról, hanem jogilag kötött működésről (gebundene Tätigkeit), másrészt a kötött mérlegelés a közigazgatási jogalkalmazás egészének sajátossága. Emellett ismeretesek olyan intézkedési helyzetek, ahol nincs helye mérlegelésnek.⁵¹

Nem látja meg azonban, hogy Concha érvelésében az igazi veszély nem a diszkréció túlértékelése, hanem a közrend – a jogtárgyi kör homályban maradása okán – jogon túlra merészkedése. Ha ugyanis a tételes jognak nem sikerül – Concha szerint a norma természete alapján nem is sikerülhet – a társadalmi változáskora is igen fogékony közrendet, mint kulturális és erkölcsi kategóriát amennyire csak lehetséges tényállásokká és velük adekvát hatásköri normákká alakítani, akkor valóban olyan akaratra van szükség, amely képes „... a hiányzó erkölcsi erőket, p. o. nemzeti érzület, szeméremérzet tekintetében pótolni.”⁵²

2.3.3. A közrendfogalom homályban hagyása: Tóth József munkássága

Csalódás éri az olvasót, ha avval a várakozással veszi kezébe Tóth József egri jogakadémiai tanárnak a harmincas évek végén megjelent két rendészeti tárgyú munkáját, hogy – az imponáló méretű irodalmi háttér és a

⁵¹ „... például a rendőrközeg megállítja az utcán haladó autót, hogy megállapítsa, van-e az autóvezetőnek igazolványa, vagy megállítja, mert éjjel nem ég a lámpája. Felfogásunk szerint tehát idevonatkozólag helyesen csak azt lehet mondani, hogy a rendőri intézkedés rendszerint, többnyire discretionális természetű.” Tomcsányi: Rendészet 6-7- o.

⁵² Concha: A rendőrség természete In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874-1947. KJK, Bp. 1988.

monografikus igény okán – végre megleli bennük a rendészet tárgyának meghatározását, de legalább kielégítő körülírását. Annál érthetlenebb mindez, hiszen a szerző az ún. materiális rendészet-felfogás híve, mert a rendészet lényegét nem a fellépés módjában (eszközeiben), hanem annak céljában látja hiszen „...a kényszer és a szabadságkorlátozás csak esetleges eszközei a rendészetnek, a rendészet fogalmát semmi esetre sem csak az eszközök, hanem mindenekelőtt a feladat és cél fogják meghatározni.”⁵³ Meglepő az is, hogy dolgozatában végig támaszkodik annak a Merkl-nek az elméletére, aki – mint láthattuk – alapjaiban kérdőjelezi meg az önálló rendészetfogalom létjogosultságát, ugyanakkor mégsem reflektál az általa felvetett kardinális kérdésekre. A német irodalom másfél százados hagyományaihoz képest nem sok újat állít a szerző, amikor a rendészet speciális közigazgatási jellegéből indul ki:

„Az általános közigazgatás a közcélvalósítás során teremt, alkot, tényleges pozitív eredményeket hoz létre. Ezzel szemben a rendészet nem alkot, s nem hoz létre pozitív eredményeket. Közvetett előfeltétele a közigazgatás működésének az, hogy a közigazgatási organizmust feladata teljesítésében ne gátolják, s nem korlátozzák.”⁵⁴ Néhány oldallal később azonban kitágítja az ún. veszélyrendészet fogalmát, – elsősorban O. Mayer és Concha nyomán – a rendfenntartással, amely magában foglalja az „állampolgárok szabad működését”, illetve az „állami organizmus” fenntartását.

⁵³ Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai. Eger, 1939ö. 48. o.

⁵⁴ Tóth József: A rendészeti ténykedés... 38 o.

Hogy azután jogtárgyi hovatarozása, normarendszere, a tényállások, illetve a hatásköri szabályok tekintetében miben is áll ez a rend, evvel a szerző végig adós marad. Ehelyett megtudjuk, hogy miben áll – Stein nyomán – a rendészetinek nevezett veszély:

„A veszély az az állapot, amely valamely káros következmény lehetőségét feltételezi. A veszély azonban nem egyértelmű a „hátránnyal”, vagy az alkalmatlankodással, zaklatással (Belästigung). A közalgó, várható veszély (bevorstehende Gefahr) a továbbiakban annyit jelent, hogy a kár, vagy a károsodás bekövetkezése nemcsak valamely határozatlan lehetőségen, hanem bizonyos s határozott valószínűségen nyugszik.”⁵⁵

A további fejezetek – O. Mayer rendszerét alapul véve – bár részletes – közigazgatási és rendészeti értelemben vett – aktustani fejtegetést tartalmaznak, jellemző, hogy a kényszer fogalma csaknem harminc oldalt tesz ki, miközben a célként megígért közrend és közbiztonság elvéte ha előfordul. Ezek a fogalmak egy évvel korábban írt munkájában⁵⁶ előfordulnak ugyan, de saját álláspontot itt sem fejt ki. Jelentőséggel bír azonban az a megjegyzése, hogy a közbiztonságnak nem ismerve a nyilvánosság, hiszen a veszélyt megelőző, örökdő, információgyűjtő tevékenység, tehát a preventív rendészet éppen arra reagál, ami még – nem büntetőjogi értelemben – előkészületi stádiumban van.⁵⁷

⁵⁵ Tóth József: A rendészeti ténykedés... 40. o.

⁵⁶ Tóth József: A rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban. Szt. János Nyomda, Eger, 1938. 42-59. o.

⁵⁷ Sajnálatos, ugyanakkor a kor szellemét is idézi, hogy a szerző nem illeti kritikával kortársát (Retzlaff) aki szerint – a hatályos jogban már 1934-től szerepeltetve – a „Heil Hitler” köszöntés

A közrend kapcsán Tóth József egy közkeletű, az irodalomban és a joggyakorlatban máig szólóan széles körben elfogadott meghatározásra utal, ez pedig nem más, mint az 1931-es porosz Polizeiwertungsgesetz (PVG) 14. §-hoz fűzött indokolás:

„... a közrend mindama normák foglatatát jelenti, amelyeknek érvényesítése a mindenkor uralkodó szociális és etikai felfogásoknak megfelelően az emberi együttélés elengedhetetlen előfeltételeit képezik.”⁵⁸

A dolgozatból úgy tűnik, hogy a szerző meglehetősen könnyen veszi tudomásul, miszerint – figyelemmel a fenti meghatározásra – a rendőrség a szabad mérlegelés jogán eldöntheti, mit tart az adott időben és helyen a közösség etikai és szociális felfogásába ütközőnek. Még szerencse, hogy a pusztá gondolat nem üldözendő, mert a közrendsértésnek külsőleg kell megnyilvánulnia: „... tehát sohasem gondolat vagy felfogás által, ha ezek nem nyilváníttatnak. Ha azonban a vélemény, gondolat külsőleg is nyilváníttatik, ez már eshetőleg a közrendet veszélyeztetheti.”⁵⁹

közhivatalnok általi megtagadása a közbiztonságot fenyegető magatartás. A példa azonnal rávilágít a rendészeti klauzulák hatalmi függésére, durva átpolitizálhatóságára. Egyet kell tehát érteni avval a szerzővel, aki a fasiszta rendészeti jog és „rendészettudomány” egyetlen érdemül említi, hogy végképp nyilvánvalóvá tette- a rendészet értékmentességét hangsúlyozó polgári liberális felfogásokkal szemben – annak politika-függőségét. Denninger: *Polizei in der freiheitlichen Demokratie*. Frankfurt am Main –Berlin, 1968.

⁵⁸ Tóth: *Rendészetfogalom...* 53. o.

⁵⁹ Tóth: *Rendészetfogalom...* 55. o.

Itt bizony érdemes lett volna megtudni legalább példálózó jelleggel – különösen napjaink gyűlöletbeszéddel, a véleményszabadság határaival kapcsolatos heves vitáinak tükrében – hogy melyek azok a vélemények, melyek a közrendsértés szempontjából relevánsnak tekinthetők.

Tóth József külön kommentár nélkül említi a közrendfogalom átalakulásában szerepet játszó német közigazgatási felsőbbbíróságok gyakorlatát, melyek működése folytán a közrend jogtárgyi köre kibővült, konkrétabbá vált: Idesoroltatott pl. a közlekedés, az ipari (tágabban: gazdasági) rend, vagy éppen a legkülönbözőbb tárgyakat érintő közkerölcsvédelem.

Végezetül a közrendfogalom politikai-ideológiai függéséről, egyben a „rend” materiális megalapozásának szükségességéről tesz tanúságot a következő megállapítás: „Amíg a korábbi közrendfogalom megkülönböztető eleme az, hogy a liberalizmus társadalmának általános és absztrakt értékszemléletén épült fel – addig a jelenlegi közrendfogalom jellegzetessége az, hogy egyenesen és kimondottan a népiségen nyugvó nemzeti szocialista mozgalom (Volksbewegung) konkrét rendjén épül fel.”⁶⁰

2.3.4. Kísérlet a rendészeti problematika szintézisére: Szamel Lajos elmélete

⁶⁰ Tóth: Rendészetfogalom... 58. o.

A közrendet és „társait” feldolgozni kívánó munka számára megkerülhetetlen Szamel professzornak a kilencvenes évek első felében kifejtett rendészeti tárgyú munkálkodása. Kutatásának eredményei részben egy vékony kötetben láttak napvilágot, részben tanulmányok sorában adott számot arról, hogy a jogállamnak elkötelezett, elméleti igényű, alapvetően közigazgatási jogi megközelítés milyen járható utat lát a rendészeti tárgyú jogpolitika, jogalkotás és jogalkalmazás számára.⁶¹

E dolgozatnak nem feladata e teljesítmény átfogó értékelése, de nekem úgy tűnik, hogy a hazai irodalomban túlságosan gyorsan, tisztázó viták nélkül kánonná váltak a Szamel- i tézisek.⁶²

Jómagam azonban ennyi idő elteltével is kénytelen vagyok fenntartani korábbi kritikai álláspontomat,⁶³ melynek lényege az volt, hogy ezek a tételek korántsem adnak kielégítő választ a rendészet mai problémáira, ideértve természetesen a Merkl féle elméleti dilemmákat is.

⁶¹ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Bp., 1990.

A szerző e tárgyú dolgozataiból idézünk néhányat: A rendőrség jogi szabályozásának alapelvei. I-II. Magyar Közigazgatás, 1990/3-4. Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle, 1992/3. A rendészet cselekvési formái. Belügyi Szemle, 1995/1.

⁶²Ld. pl. Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Bp., 1998. 86. o. Katona Géza: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. Rendészeti Szemle, 1993/6. Balla Zoltán: A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban. Belügyi Szemle, 2000/2.

⁶³ Kántás: A rendészet fogalmához. Belügyi Szemle, 1997/1.

Az egyik problémát az jelenti, hogy a szerző rendészetfelfogása formális, egyes helyeken szinte az összes hatósági cselekvés beletartozik, s egészen képtelen megállapításokat tesz:

„Felfogásunk szerint minden engedély rendészeti természetű. Egy magatartás engedélyhez kötése jogszabályilag kizárólag azért történhet meg, mert a magatartást (tevékenységet, eseti cselekvést, egy tárgy birtoklását) a jogalkotó veszélyforrásnak tekinti, de mert egyben társadalmilag – bár korlátozottan – nélkülözhetetlennek tartja, tanúsítását engedélyhez köti.”⁶⁴

Nos, nem minden engedély alapmotívuma a veszélyelhárítás, hiszen például egy adott tárgy üzletszerű hasznosítása is szolgálhat az engedély alapjául.⁶⁵ De emellett más jellegű, jogos magánérdeknek minősített igények (pl. filmforgatási célból történő közterület-használat, speciális esztétikai igényeket kielégítő rendszám, stb.) is meghúzódhatnak az ilyen tárgyú kérelmek mögött. A vállalkozói engedély kiadásánál sincs rendészeti jellegű mérlegelés, az más kérdés, hogy a tevékenység gyakorlásának közrendsértő lehetősége miatt a hatósági ellenőrzés eszközrendszeréről nem lehet lemondani.

⁶⁴ Szamel. A rendészet cselekvési formái. Belügyi Szemle, 1995/1. 41. o.

⁶⁵ A fővárosi közterületek hasznosításáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995 (X. 20.) Főv. kgy. rendelet szerint a közterület használatáért közterület-használati díjat kell fizetni. A fővárosi kerületekben egyébként éppen ebből a körből kerülnek ki évek óta a legnagyobb számban szabálysértések. A főváros VI. kerületében pl. a legutóbbi években ötszáz körül mozgott az engedély nélküli közterület-használat miatti feljelentés.

Ha tehát – a veszélyek oldaláról – túlságosan „felpuhul” a közrend, akkor tényleg nem lehet majd értelmes különbséget találni közrend és jogrend között, márpedig nem elég kijelenteni, hogy a közrend a jogrend része,⁶⁶ azt is meg kell mondani, hogy melyik az! Önmagában kevés, hogy Merkl nyomán kimondjuk: a fogalmat demisztifikálni kell, tehát meg kell szabadítani a rendőrállami hagyomány folytán ráragadt, jogilag értékelhetetlen képzetektől. Ráadásul a szerző ebben sem következetes, hiszen egy helyen azt írja:

„A közrendet, azaz a mi meghatározásunkban a társadalom jogi rendjét minden időben olyan értéknek tekintették, amely nélkül közösségek nem funkcionálhatnak – ideértve az államilag szervezett társadalmat a maga egészében is. A közrend megoltalmazása nem kizárólag rendőrségi, sőt még csak nem is rendészeti feladat- és hatáskör. A rendészeti feladatok megoszlanak a rendőri szervek és az egyéb rendészeti szervek között. A közrend védelmében közreműködnek a rendészeti szervek fogalmi körén kívül eső államigazgatási szervek, továbbá és különös jelentőséggel a nem rendőri bűnüldöző szervek és bíróságok.⁶⁷”

Ha az egyik oldalon (a közrend meghatározása tekintetében) ennyire fennáll a parttalanodás, s így az empirikus igazolhatóság hányának veszélye, akkor érthető, hogy a rendészeti értelemben vett veszélyelhárítás oldalán fegyverbe szólíttatik a csaknem a teljes államapparátus, csak így elvesz egy

⁶⁶ Szamel: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Bp., 1990. 30. o. ,

⁶⁷ Szamel: A rendőrség jogi szabályozásának. alapelvei II. Magyar Közigazgatás, 1990/4. 315-316. o.

materiális közrendfogalom körvonalazásának esélye. S akkor nincs csodálkoznivaló azon sem, hogy a szerző egyik helyen határozottan kiáll a határozatlan jogfogalmaknak rendészetből való kiűzése mellett,⁶⁸ miközben a generálklauzulák szükségességét egy másik írásában fenntartja.⁶⁹

A dilemma nem új, és a német és francia irodalomban évszázada kidolgozott „gerichtliche Polizei” (police judiciaire) fogalmával függ össze. A bírósági (igazságügyi) rendészet ugyanis három tevékenységfajtát is értettek, hiszen idetartozott a

- a) bűnügyi rendészet (Kriminalpolizei),
- b) az ügydöntő hatalmat gyakorló ún. bíraskodó rendészet (richtende Polizei), valamint a
- c) büntetés-végrehajtási rendészet (Polizei der Strafvollstreckung).

Mai hazai rendészeti nyelvünkre fordítva (és leegyszerűsítve) tehát a rendőrség igazgatásrendészeti és bűnügyi feladatai, valamint a büntetés-végrehajtás rezsimje tartozik ide és bizony máig nem tisztázott elméletileg ez utóbbi két forma rendészeti jellege.⁷⁰ A túlságosan tágkeblű szervei

⁶⁸„A jogalkotási feladat elsődlegesen éppen annak tisztázása, hogy mely magatartásokat minősítsen a jog a közrend sérelmének és terjessze ki rájuk a rendészeti szervek hatáskörét...”, Szamel: A rendészet 30 o.

⁶⁹ Szikinger István: Diszkréció a rendészetben. Magyar Közigazgatás, 1991/2. 188. o.

⁷⁰ Az „igrendes” feladatoknak a civil közigazgatás számára történő átadásának szükségességben nagyobb az irodalmi egyetértés, a jogalkotói gyakorlat és szándék is egyértelműen ebbe az irányba mutat, ahogyan ezt az „okmányrendészet” sikeresnek mondható civilisése bebizonyította. De legalább ugyanilyen joggal vethető fel a rendőrségi hatáskörbe tartozó szabálysértési ügyintézés, a

meghatározás ellenére egy más helyen a szerző mégis utal egy „valódi” rendészeti feladatot ellátni képes szerv létrehozásának szükségességére, amely

„...folytonosan jelen van, illetve könnyen és gyorsan a helyszínre hívható, ha a közrendet megzavarják, vagy megzavarásának veszélye fennforog... A lényeg az, hogy képes legyen a közrend megzavarásakor a helyszínen teremni, és legyen eszköze és ereje a rend oltalmazására, a veszély elhárítására.”⁷¹

Ezekben a sorokban már két „valódi” rendészeti funkció fogalmazódik meg, az örökös (folyamatos helyszíni jelenlét) és az erőszak alkalmazásának monopóliuma. Ha ehhez a harmadikat is hozzávesszük (veszélykutatás, a bűnügyi információszerzés nyílt és titkos formái), akkor előttünk áll a rendészet teljes karakterisztikuma, és akkor már megkísérelhető egy elméleti igényű – mind a közrend, mind pedig és a közbiztonság elleni támadásokat magában foglaló – veszélykatalógus felállítása.

Összegezve az eddigieket: Szamel Lajos rendészeti tárgyú munkásságából álláspontom szerint nem érzékelhető, hogy közelebb kerültünk volna egy materiális értelemben vett közrend (vagy közbiztonság) fogalomhoz. „...mert ennek a rendszernek van egy gyöngye, nagyon vitatható pontja, és ez éppen a rendszer alapkategóriája, a közrend. Szamel gondolataiból annyi derül ki: a közrend tágabb fogalom, mint a közbiztonság, és azt, hogy

helyszínes és „azonnalos”, tehát intézkedési hatásköröket nem igénylő feladatainak átadása is az államigazgatás „normális” hatóságainak.

⁷¹ Szamel: A rendőrség jogi szabályozásának... 316. o.

mennyiben több, majd a jogalkotó megmondja. Ez egy formális meghatározás, amivel a tudomány nem tud mit kezdeni, és a törvényalkotót sem tudja orientálni.”⁷²

Nem az a baj, hogy a szerző a rendészet egységes és egyetlen jogtárgya (a közbiztonságot is „kiváltó” közrend) mellett voksol,⁷³ bár – ahogyan ezt a későbbiekben kifejtani kívánom – sokkal több előnyét, mint hátrányát látom a terminológiai kettősség fenntartásának. Amíg ugyanis egybemosódik a közhatalmi eszközökkel folytatott jogtárgy-védelem és a rendészeti értelemben vett veszélyelhárítás (ha pl. minden közjogi szankció vagy jogkorlátozás kilátásba helyezése vagy alkalmazása egyben rendészeti tevékenység⁷⁴), addig sem a veszélyek oldalán, sem az elhárításukra rendelt

⁷² Tauber István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. *Belügyi Szemle*, 2002/4. 134. o.

⁷³ „A rendészet meghatározásához elegendő egyetlen kulcsfogalom: a közrend, mert ahol ez fennáll, ott élet- és vagyonbiztonság van, e kettő adja meg lényegileg a közbiztonságot.” Szamel: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Rendészeti tanulmányok. Bp., 1992/1. 30. o.*

Idézett dolgozatában a verekedést hozza fel példaként, ahol szerinte teljesen mindegy, hogy az a közrendet vagy a közbiztonságot veszélyezteti, a rendőrnek azt minden esetben meg kell szakitania. Nem vitatva a példában a rendőr intézkedési kötelezettségét (bár az abbahagyásra történő felszólítás, majd a kötelességszerű mérlegelés a beavatkozás szükségességét és módját illetően még ilyenkor sem maradhat el), vajon miért ne lehetne a két terminushoz eltérő jogtárgyi kört rendelni, s ennek alapján egymástól eltérő veszély-elhárítási stratégiát, normaanyagot, szervtípust meghatározni?

⁷⁴ A szerző pl. kritika nélkül osztja a német irodalomban egyébként már korábban jelen lévő álláspontot, miszerint a rendészet anyagi joga a büntető- és szabálysértési anyagi jog. Szamel: *Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle*, 1992/3. 11-12. o.

E téves, de közkeletű nézettel szemben egy másik hazai „klasszikus” szerzőt kell idéznünk, aki szerint

szervezetek oldalán nem fogunk találni olyan elhatárolási kritériumot, amely verifikálhatóan felmutatni volna képes a rendészet tárgyát és alanyát a teljes állami, s ezen belül a közigazgatási működésen belül.

2.3.5. Egy modern, interdiszciplináris rendészetfelfogás – Finszter Géza tézisei

Tizenhárom évet kellett várni, amíg a Szamel-féle szintézis-kísérlet után megjelent a hazai boltokban Finszter Géza rendészet-elméleti munkája,⁷⁵ ami többféle értelemben is újat hozott az eddigi – elsősorban közigazgatási jogi, vagy éppen a „rendvédelem” c. szörnyszülött kategóriával dolgozó hadtudományi megközelítésű - szakmunkák után:

- a) a kutatás számtalan nehézsége ellenére is meggyőzően bizonyította egy önálló rendészet tudományi diszciplína művelésének szükségességét,
- b) minden korábbi dolgozathoz képest világosabbá tette, hogy az egyes rendészeti funkciók (örökdő jelenlét, információszerzés),

„... a hatósági ténykedés és rendészet kapcsolatát, elhatárolását kellőképpen a szocialista irodalom sem tisztázta, sőt, túlzás nélkül mondhatjuk, hogy e tekintetben a burzsoá igazgatás terhes örökségét tovább cipeli, nem tudott szakítani a rendészet fogalmának túl távan megvont kategóriájával. Áll ez különösen a magyar államigazgatási jogtudományra. Témánk keretében maradva: a szabálysértés jogintézményét a rendészet körében helyezik el.” Szatmári Lajos: Bíróság a magyar államigazgatásban. Kandidátusi disszertáció. Bp., 1961. 146. o. (kézirat)

⁷⁵ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK, Bp., 2003.

erőszak-monopólium) egymástól eltérő tudományos megközelítést, feldolgozási módszert igényelnek,

c) rendészetfelfogását egy (legalábbis nálunk) újszerű társadalomelméleti megközelítésre, az ún. kontrollelméletre alapította, miközben egyetlen pillanatra sem veszítette szem elől a dogmatikai (jogtudományi) alapok fontosságát.

Az empirikus tartalmukat illetően bizony vérszegény közigazgatási jogi megközelítésekkel szemben álláspontom szerint éppen az ő könyve tette nyilvánvalóvá, hogy „... a rendészet tudománynak szoros kapcsolatot kell tartania a gyakorlattal..., elmélete nem emelkedhet akadémikus magasságba, a kutatások fő forrása az esettanulmány, a teljesítményt a gyakorlati alkalmazhatóság is minősíti”.⁷⁶

A feldolgozás módját illetően a szerző azt a téttelt veszi komolyan (tulajdonképpen elsőnek teljesíti a hazai irodalomban), amely szerint a rendészet

„... jelen állapotában nem alkot önálló jogágot, hanem különböző jogágak interdiszciplinárisan érintkező területeinek együttszemlélésén alapuló teoretikus és gyakorlati kutatási terület, amely a jogágakon kívül szervesen kapcsolódik a szociológia és politológia meghatározott területeihez, modelljeihez is.”⁷⁷

⁷⁶ Finszter: A rendészet ... 21. o.

⁷⁷ Murányi Zoltán: Az erőszakszervezetek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei. Bp., 1999. 224. o. (kézirat)

Sokoldalú, interdiszciplináris elemzés után jut el a következtetésig, miszerint a rendészet „... a társadalom negatív kontrollja. Míg a közigazgatás egyes területei szüntelen kapcsolatot tartanak a legértékesebb emberi teljesítményekkel, ezért akkor járnak el, ha azokat alázattal szolgálják, addig a rendészet szerepe a jogellenesség visszaszorítása, az értékromboló akaratok megtörése. A rendészeti igazgatás akkor sikeres, ha minél több akadályt tud állítani a jogsértések elé, és minél korábban szakítja meg a veszélytető folyamatokat.”⁷⁸

Szamel Lajoshoz, illetve Balla Zoltánhoz hasonlóan a szerző is elegendőnek lát egyféle terminust alkalmazni a rendészet tárgyának megjelölésére, mégpedig a közbiztonságot, amely szerinte „...kollektív társadalmi termék, mert amely az egyének és közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.”⁷⁹

Miközben ennek az újfajta – a hazai közjogi gondolkodásban akár paradigmaváltásnak is tekinthető – közbiztonság-felfogásnak⁸⁰ teljes

⁷⁸ Finszter: A rendészet... 205. o.

⁷⁹ Finszter A rendészet...208. o. . ,

⁸⁰ „Meggzúnteti az állam kizárólagoŝsáát a jogellenes magatartások elleni fellépésekbén, erőtéljes civilkontrollt teremt az állami fegyveres szervek felett, feltételezi a társadalom nagyfokú öntevékenyséát, és az egyes emberek önvédelmi képességeinek növekedését, arra készteni a kriminálpolitikát, hogy a represszió mellett jelentős anyagi és szellemi erőket mozgósítson a segítõ-

elismerés jár, kétségek merülnek fel a rendészeti fellépést igénylő közbiztonság anyagi jogi megalapozását illetően. Ha ugyanis a hatósági kényszer alkalmazását igénylő jogsértések tartalmául – mint Otto Mayer óta annyian mások – a bűncselekményeket és szabálysértéseket, továbbá az egyéb ágazatokba tartozó „közigazgatás-ellenes” magatartásokat jelöljük meg, akkor megint visszajutunk oda, hogy – a jogsértések jellege oldaláról – „felpuhul” a közrend (szerzőnkél: közbiztonság), és nem lehet értelmes különbséget találni közrend és jogrend között, mert akkor mondjuk az adóbevallás, az otthoni haláleset, vagy az új lakcím bejelentésének elmulasztása mind rendészetileg releváns jogsértések, s a miattuk kiszabott bírság rendészeti szankciónak fog minősülni.

Azonos a véleményünk abban, hogy „... a hatósági szolgáltatás körébe eső jogviszonyok, csakúgy mint az engedélyezési ügyek és a különböző nyilvántartások vezetése a mi felfogásunk szerint az általános közigazgatási hatósági jogviszonyok körén nem terjeszkedik túl, ezek akkor sem válnak rendészeti jogviszonyokká, ha keletkeztetésükre, megváltoztatásukra, vagy megszüntetésükre rendészeti szervnek van hatásköre.”⁸¹

Csak az a kérdés, hogy a szerző szerint rendészet-specifikus legitim fizikai erőszak (rendészeti kényszer) miben különbözik a közigazgatási hatósági kényszer egyéb formáitól?⁸² A lakás-kiürítési határozat végrehajtását segítő

támogató- pozitív kontrollok számára (oktatás, kultúra, egészségügy, szociálpolitika, stb.)”.
Finszter: A rendészet... 208. o.

⁸¹ Finszter: A rendészet... 139. o.

⁸² Talán közelebb visz a megoldáshoz a közigazgatási jog heidelbergi professzorának felfogása, aki tankönyvének „Közigazgatási kényszer” c. fejezetét a következőkkel kezdi: „Wann die

rendőri karhatalom a rendészeti kényszer fogalmi körébe tartozik, a pénzbírság adók módjára történ végrehajtása során alkalmazott inkasszó pedig nem?

Az alapvető baj a jogi kényszer (és ezen belül a közigazgatási, majd még ezen is belül a rendészeti kényszer) fogalmának tisztázatlansága körül van. Vannak ugyanis a közigazgatásban különleges kényszerfajták: gondoljunk az ún. utánpótlási kötelezettségre, melyet a közúti közlekedésről szóló törvény ír elő, hat hónapot meghaladó járművezetéstől eltiltás esetén. Ilyenkor a vezetői engedély csak annak adható vissza, aki igazolja, hogy részt vett a számára előírt utánpótláson. Természetesen nem „kell” ezen a kurzuson részt venni, csak akkor „ugrik” a jogosítvány. Nincs szükség tehát az ilyenfajta „kényszer” érvényesüléséhez külön közhatalmi aktusra, vagy annak végrehajtására, mégis nehéz volna a „közigazgatási kényszer” jelenlétét ebben az esetben tagadni.

Nem világos a szerzőnél a közigazgatási szankciók rendészeti jellege sem: ha a rendőr helyszínbírságot szab ki, az rendészeti szankció, ha pedig mondjuk íróasztal mögött hoz bírságoló határozatot, akkor pedig nem? Természetesen legitim válasznak fogadható el, hogy a rendészet – szemben a rendőrségi törvény kommentárjában szereplő sokat bírált meghatározással – nem sajátos jogalkalmazási mód, hanem a közbiztonság-védelmi cél teszi rendészetivé a hatósági aktust, akkor viszont valamit mondani kell a „közbiztonságsértő” (közrendsértő) cselekmények természetéről, a

Verwaltung auf solche Weise also ohne voreingegangene Verfügung, gegen Personen und Sachen einschreiten darf oder muss, regeln die Gesetze, wobei in erster Linie die Polizeigesetze betrachtet kommen. In diesen Fällen handelt es sich um den sogenannten *sofortigen Zwang*.” E. Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrecht. I. Band. Allgemeiner Teil. München und Berlin, 1958. 264. o.

rendészet „különös részéről” is. Az is igaz, hogy egy komplex megközelítésű társadalomelméleti és rendőrség-centrikus munkának nem feladata egy közigazgatási jogi dogmatika rendészeti területen történő alkalmazása. Az meg a jogpolitika és a jogalkotó másra át nem ruházható felelőssége, hogy milyen körben engedi a jogellenes cselekmények „rendészeti kényszerrel” való feltárását, megszakítását, szankcionálását, a veszélymegszakító, tényálláskutató, felelősségre vonást lehetővé tevő intézkedésektől kezdve egészen a karhatalmi feladatokig, de az elméletnek mégiscsak segítséget kell nyújtania abban, hogy milyen típusú közigazgatási aktusok minősíthetők rendészeti jellegűnek.

3. A közrend problematikája a hatályos jog tükrében

E rövid áttekintés azt a tényt kívánja illusztrálni, hogy a rendészeti generálklauzulák tekintetében a tételes jog világában sincs nagyobb „rend”, mint a jogirodalomban, vagy a politikusi, publicisztikai, „közemberi” nyelvhasználatban. Pedig a „szankciós” jogokon kívül szinte minden közigazgatási ágazatban jelen vannak – a legtöbb esetben teljesen definiálatlanul – ezek a kategóriák (együttesen alkalmazva, vagy egymástól elkülönítve, de egymáshoz való viszonyukat nem tisztázva), vagy éppen egyedi alakváltozattal (pl. közszemérem, közízlés, köznyugalom, közerkölcs, stb.) anélkül, hogy a legtöbb esetben a jogalkotó szándékára – akár a szabályból, akár kommentárjából – megnyugtatóan következtetni tudnánk. Az persze a jobbik eset, ha a „közrendsértés” tényállásként, vagy konkrét elkövetési magatartásokat megjelölő hatásköri normaként jelenik meg, a rosszabbik pedig, ha közelebbi tartalmi meghatározás nélküli jogkorlátozó klauzulaként fungál. Akinek esetleg ez a fogalmi „anarchia” kevés volna, ott van az Alkotmányban és a Rendőrségről szóló 1994. évi

XXXIV. törvényben (Rtv.) szereplő „belső rend” fogalma, amelynek értelmezésére külön kitérünk.

3.1. A közrend, mint fejezetképző jogtárgy a Btk.-ban és a szabálysértési jogban

A hazai büntető- és szabálysértési jog a csaknem másfél század során kialakította – a büntetődogmatika kikristályosodott elvei és szabályai által „megfegyelmezett” – különös részi rendszerét. Márpedig a legelterjedtebb irodalmi álláspontok szerint is, ez képezi a rendészeti anyagi jog törzsanyagát. A hatályos hazai jog értelmében idetartozik több mint nyolcvan bűncselekményi és szabálysértési tényállás. Ha azonban a közúti közlekedés rendjét is a közrend részének tekintjük, akkor ide kell vennünk a közlekedési bűncselekményeket és szabálysértéseket is, továbbá az egyéb közigazgatási szankcióval fenyegetett közrendsértő cselekményeket, így már jóval száz fölé emelkedik a „pönalizált” közrendsértések száma. Törvényi korlát csak a szankció tekintetében van, hiszen sem a kormány, sem a települési önkormányzat nincs elzárva az elől, hogy saját jogkörében közrendet sértő szabálysértési tényállást statuáljon. „Mindez felesleges párhuzamosságokat, évekig feloldatlan kollíziót⁸³ eredményez.

A közrendészeti dogmatika régi hiánylistájához tartozik, hogy ebből a szempontból a büntető- és szabálysértési különös rész áttekintése nem

⁸³ Számos települési önkormányzat állattartási rendelete tartalmaz például pórázkötelezettséget közterületen, miközben az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII. 29.) kormányrendeletben (R.) ennek nyoma sincsen, mert az R. ezt csak természetvédelmi területen, vadászterületen és közforgalmú közlekedési eszközön írja elő.

történt meg, pedig a fogalmi zűrzavarra ezen a területen már nemcsak az irodalom, hanem az Alkotmánybíróság is figyelmeztetett:

„A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl. a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (pl. az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.-ben), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (pl. a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban).”
(13/2001. (V. 14.) AB határozat)

Ugyanebben a határozatban találjuk egyébként azt a – közrend és jogrend elhatárolását segítő – megállapítást is, miszerint a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja. Az idézett határozatból is az következik, hogy a Btk. jogtárgyi köre egyrészt szűkebb a közrendnél⁸⁴ (tehát el kéne felejteni végre azt a tételt, hogy a rendészet anyagi jogának egyik pillére a Btk. különös része), másrészt tudatosítani kell, hogy rossz, átgondolatlan a közrend elleni

⁸⁴ A Csemegi kódex nem tartalmazott sem közrend, sem közbiztonság elleni fejezetet, nem így a kihágási Btk., amelynél pl. a közbiztonság elleni kihágások körébe tartozott a csavargás, az okirat-hamisítás, a koldulás. Külön fejezetet képeztek a közrend és a közszemérem elleni kihágások, ide tartozott pl. a prostitúció, a szeméremszérmő módon való fürdés, a botránys részegség, a lerészegítés, az üzletszerű jóslás, a verekedés. A már akkor is érzékelhető jogtárgyi bizonytalanságra jellemző, hogy az ún. közcsend elleni kihágások önálló fejezetben kaptak helyet, éppígy külön szerepeltek a közegészség és a testi épség elleni kihágások.

fejezet, amelynek jelenleg négy „különös” tárgya van: a közbiztonság, a köznyugalom, a közbizalom és a közegészség.

A védendő tárgyakat közelebbről vizsgálva látható, hogy két „objektív”, és két „szubjektív”, tudati oldalról megragadható tárgyat helyezett e fejezet körében védelem alá a jogalkotó. Ha a jogfogalmak ilyen fokban határozatlanok, és egymáshoz való viszonyuk sem tisztázott, akkor nincs csodálkoznivaló azon, hogy az Alkotmányban és az Rtv.-ben még a jogrendszer teljességét reprezentáló közbiztonság itt a közrend részeként jelenik meg, ráadásul részben elkülönül tőle a közbiztonság szinte mindenfajta használati módjánál megtalálható életvédelmi kötelem,⁸⁵ hiszen a közegészség nem tartozik hozzá.

A kuruzsló működése valóban veszélyeztetheti nagyobb számú kliens egészségét, sérül tehát a közegészség, de mi köze mindennek a közrendhez? Ha ebben a körben mégis „felsőbb”, összefoglalóbb” jellegű értéket keresünk, akkor azt – a nemzetközi és a hazai irodalmi hagyomány alapján is – sokkal inkább a közbiztonságban találhatnánk meg. A példánál maradva: ha a kuruzslás folytán okozott emberi tragédiák nyilvánosságra kerülnek, annak nyilván lesz köznyugalom-sértő hatása. De ekkor korántsem a „rend”, vagy a „rendérzetünk” sérül, hanem elsődlegesen a biztonságérzet, ennek viszont már nincs köze ahhoz, hogy a konkrét bűncselekmény közvetlenül milyen tárgyat támad: ha napvilágra kerül, hogy a településen pedofil „garázdálkodik”, ennek a szülőket sokkoló hatása többszörösen nagyobb lesz, mint az előbb említett álorvos tevékenysége.

⁸⁵„Azt is mondhatjuk, hogy a személy- és vagyonbiztonság egy redukált közbiztonsági kategória, Korinek László: A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, mit tehetünk érte? In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 45 o.

Valóban, a közbizalom az emberek egymás közötti, az üzleti forgalomban, a társadalmi érintkezésben, az állampolgárok és a hatóságok közötti kommunikációban működő alapértéknek tekintendő, amelynek – köz- és magánforgalomban egyaránt – alapvető hatása van a jogkövetési gyakorlatra, amely kihat az emberek „rendézetére”, amelyen keresztül – többek között – mérhetővé válik a közszféra teljesítménye, az egyes közintézmények lakossági elfogadottsága. Idetartozik természetesen, hogy az emberek bízhatnak az általuk felhasznált, nekik bemutatott, vagy a közreműködésükkel készülő okiratok, jognyilatkozatok valódiságában, ideértve azok tartalmának valódiságát is. De itt is az a kérdés, hogy e nem vitásan jogos és büntetőjogi védelmet is igénylő „valódiság- és igazságigény” megsértése esetén miért a közrend sérül? Álláspontom szerint sokkal inkább – ha már *genus proximumot* keresünk – a köznyugalom jöhet szóba, hiszen a közbizalom a biztonságérzet (Sicherheitsgefühl) egyik része, pillére.

A köznyugalom tartalmáról, rendszertani helyéről külön szeretnék beszélni, itt csak annyit jegyzek meg, hogy a fogalomnak a büntetőbírói gyakorlatban – elsősorban a garázda-jellegű bűncselekmények kapcsán – kialakult jelentéskészlete van, így érdemes lenne a jogalkotónak egy leendő új fejezeti rendszer kialakulásánál ezeket figyelembe venni.

Összegezve: a közrendnek sem jogtárgyi, sem veszély-elhárítási értelemben nem része a közbiztonság, köznyugalom, de a közegészség és a közbizalom sem. Racionális érvek szólnak amellett, hogy a közrend eltérő jogtárgyi kört kapjon, min a közbiztonság, a közegészség a közbiztonság egyik „különös” része legyen, a közbizalom pedig a köznyugalom alá soroltassék.

Az ezredforduló közelében lezajló különös részi szabálysértési újrakodifikáció ugyancsak felvetette a fogalmi anarchia állapotának megszüntetését, az eredményt hát év elteltével igencsak felemásnak értékelhetjük. Vita volt elsősorban abban, hogy milyen típusú tárgyak kerüljenek a törvénybe, s mi legyen kormányrendeletben statuálva. Egy szakmailag vitatható kompromisszummal zárult ez a dilemma, amely szerint az Sztv. három fejezetet kapott, idekerültek a közrend és a tulajdon elleni, valamint a pénzügyi szabálysértések, minden más tárgyat az R.-nek kellett befogadnia. S lám, éppen a közrend, mint fejezetképző tárgy lett a szabályozás leggyengébb láncszeme, két értelemben is:

- a) a másik két tárgynál legalább az alkotmányos védelem indokolhatta törvényi elhelyezést,
- b) a tényállások tömege miatt megkettőződött a közrend,⁸⁶ hiszen belekerült az R.-be is, ráadásul külön fejezet kaptak a közrendbe integrálható közigazgatás, illetve a közlekedés rendjét védő tényállások.

Eredmény viszont, hogy eltűnt a szabálysértési jogból a közbiztonság és a honvédelem. Az R. újraszabályozása kapcsán megpróbáltuk elkülöníteni

⁸⁶ Ha lett volna határozott jogtárgyi korlát a kormány statuálási jogkörét illetően, és nem kerül közrendi fejezet a kormányrendeletbe, akkor a kormánynak nehezebb dolga lett volna 2007. tavaszán, a „Jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség” tényállásának megalkotásakor. A R.-be bekerülő tényállás a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjának jogszerű intézkedésével szembeni engedetlenséget hivatott szankcionálni, ami – tekintettel pl. a rendőrségi törvényben megfogalmazott engedelmisségi kötelezettségre – helyénvaló lenne, de nyilvánvalóan törvényi szinten.

egymástól a közrendet és a közigazgatás rendjét. A kihágási irodalomból jól ismert „Verwaltungswidrigkeit” kategóriája jött itt elő, az nevezetesen, hogy konkrétan milyen cselekmények azok, melyek a közigazgatás rendjét veszélyeztetik, hiszen itt többféle jelentés is szóba jöhet:

- a) a közigazgatási eljárások lefolytatásának valamilyen értelemben vett hátráltatása,
- b) a közigazgatás által védett közérdek veszélyeztetése.

Végül a mindkét értelemben vett cselekmények bekerültek ebbe az új fejezetbe. A közrend elleni fejezet kialakításánál az egyik alapelv az volt, hogy lehetőleg ne a „maradék elv” uralja ezt a besorolást,⁸⁷ hanem valóban a közrendet támadó cselekmények kerüljenek ide. Az látható, hogy elvi különbség nem állapítható meg a két közrend elleni fejezetben szereplő tényállások között, hiszen az R. legalább olyan súlyú jogsértéseket tartalmaz, mint az Sztv. A törvénnyel ellentétben az R. legalább címenként bontja a közrend elleni cselekményeket, megadva a jogtárgy-sértés különös szintjét, így jelenleg idetartozik a közterület és a nyilvános hely, a tűzvédelem és a fegyverrendészet, valamint az államhatár rendje.

Jobb híján ebben a fejezetben kapott helyet a korábbi Sztv.-ben szereplő pártfogó-felügyelet, illetve a kitiltás szabályainak megsértése, továbbá a kábítószer-rendészeti szabálysértés. Végleg kikerült ugyanakkor a közrend elleni támadások köréből a botrányos részegség, a jóslás és az

⁸⁷ A német Sztv. (OWiG) más szabályozási elvet követ: néhány közrend elleni cselekmény kivételével a tárgy szerint illetékes ágazati törvény tartalmazza a tényállásokat. E Göhler: Ordnungswidrigkeitgesetz. 10. Auflage, München, 1992. 996. o.

adománygyűjtés tilalma, a tiltott fényképezés, a tilos területre engedély nélküli belépés, valamint a „sima” koldulás. részben új tartalma kapott a közerkölcs megsértése, a kábítószerrel visszaélés, a jogosulatlan címhasználat, valamint a hirdetésekkel kapcsolatos szabálysértés.

Mindez csupán dogmatikai rendbetétel volt, hiszen a bagatell-büntetőjog valódi problémái nem ezek. Arra kellett volna ugyanis egy különös részi kodifikáció során elsősorban válaszolni, hogy melyek az okai az eddigi szankciók hatástalanságának, milyen motívumok vezérlik az elkövetőket, milyen a jogsértésekkel kapcsolatban a „common sense” álláspontja, s evvel szemben rendelkezésre állnak-e azok a pozitív és negatív kontrolltényezők, melyek lépések korlátozni, mederben tartani a legtömegesebben felszínre kerülő, a legnagyobb látenciát felmutató, vagy épp a leginkább közösségsértő (zavaró) kisebb súlyú jogsértéseket.⁸⁸

3.2. A közrend határozatlansága a rendészeti tárgyú közigazgatási joganyagban

A közrendre és fogalmi „társaira” vonatkozó szabályanyag bemutatása a közigazgatás jog rendszerében (ideértve a hatalmas méretű rendeleti jogot) nyilvánvalóan meghaladná e dolgozat kereteit, ezért egy „rendészeti” tárgyú szűkítést kellett elvégezni, ami persze kifejez egyfajta önkényes értékválasztást, de remélhetőleg valamekkora reprezentatív értéket jelez, kifejezve valamit abból, hogyan gondolkodik választott fogalmunkról a

⁸⁸ Annak idején a tárcákat – ideértve sajnos az előterjesztőt is – ezek a „hatékonysági” tényezők érdekelték a legkevésbé, mindenki a maga kis „kódexén” munkálkodott, nyomulva az öncélú represszió irányába, mondván, legyen még több tényállás, és még szigorúbb szankcionálás.

jogalkotó.⁸⁹ Azt is tudatosítani kell, hogy ebben a körben – szemben a szankciós jogokkal – más a szabályozás technikája, általában hiányoznak a konkrét közrendsértő tényállások, annál több viszont a széles jogalkalmazói mérlegelést engedő feladat-meghatározó és hatásköri norma, emellett itt találkozunk az ún. jogalkalmazásos szabályozással, amikor a jogsértés nem ex lege adott, hanem hatósági határozat (intézkedés) megszegésében áll.⁹⁰

⁸⁹ Néhány jogszabályi illusztráció a közelmúltból, illetve a jelenből:

Az idegenrendészeti szabályok legfontosabbikát évekig a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Idtv.) tartalmazta. Az Idtv. minden meghatározás nélkül – a beutazási és tartózkodási tilalom, a letelepedési, illetve tartózkodási engedély megtagadása, továbbá az idegenrendészeti kényszerintézkedések jogalapjául használta mind a közrend, mind a közbiztonság fogalmát. A jogalkotó az indokolásban sem tett semmiféle erőfeszítést arra, hogy az alapjogi korlátozások jogalapjául szolgáló jogfogalmakat – legalább a bírói vagy idegenrendészeti gyakorlatra utalva – megvilágítsa. Mindössze arra a tényre utal, hogy az Európai Unió Alapító Szerződése szerint a tagállamok a közrend, a közbiztonság és a közegészség védelmére tekintettel a 64/221/EGK irányelvben lefektetett feltételek figyelembe vételével korlátozhatják a letelepedési jogot. Kimondja az irányelv, hogy egy bűncselekmény miatti elítélés önmagában nem alapozhatja meg e korlátozást, felsorolja továbbá azokat a betegségeket és egyéb egészségkárosodásokat, amelyek alapot adnak a korlátozásra.

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény szerint, a találmány nem részesülhet szabadalmi oltalomban, ha közzététele vagy hasznosítása a közrendbe vagy a közkerölcsbe ütközne. E törvény legalább annyit elárul, hogy hasznosítás nem tekinthető a közrendbe ütközőnek pusztán azért, mert valamely jogszabállyal ellentétben áll.

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény kifejezetten nem említi meg a közrendet, annak egyes parcelláit azonban igen. Amikor előírja, hogy szerencsejáték szervezői tevékenység folytatásához a Szerencsejáték Felügyelet engedélye szükséges, azt is kiköti, hogy nem adható meg az engedély, ha a folytatni kívánt tevékenység sértené a jóérzést(!), a közbiztonságot, a közszemérmert, illetőleg gyermek vagy ifjúságpolitikai érdekeket.

⁹⁰ Ld. Nagy Mariann: A közigazgatási jog i szankciórendszer. Osiris, Bp., 2000. 195. o.

A rendészeti működés egyik alaptörvénye, az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), amely a legutóbbi időkig – igazodva az Alkotmány terminológiájához – nem ismerte a közrend fogalmát, így a rendőrség feladatát a közbiztonság és a belső rend védelmében határozta meg. Ehhez az enyhén szólva szűkszavú feladat-meghatározáshoz az előterjesztő annak idején az indokolásban mindössze egyetlen mondatos értelmezést tartott szükségesnek hozzáfűzni:

„E feladat legáltalánosabban az állam és a társadalom különböző szervei alkotmányos működési feltételeinek és a közélet zavartalanságának biztosítását, továbbá az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságának, alapvető jogainak védelmét jelenti az azt veszélyeztető és sértő cselekményekkel szemben.”

Mindebből csak annyi nem derült ki, hogy

- a) a belső rend milyen jogtárgyi többletet tartalmaz a közbiztonsághoz képest,
- b) kimerül-e a belső rend az állami működés és az alapjogok gyakorolhatóságának zavartalanságában,
- c) hol a helye a jogrendszer számtalan helyén jelen lévő közrendnek,⁹¹

⁹¹ Erre a képtelen helyzetre a legújabb tankönyvirodalom is rátett egy lapáttal, amikor – minden tételes-jogi szabállyal, a jogalkalmazói gyakorlattal, jogirodalmi hagyománnyal, továbbá a szakma általában elfogadott tételeivel szembenemenetelve! – kijelentette:

d) tulajdonképpen mi ebből a hatalmas jogtárgyi konglomerátumból a rendészeti feladat.

Ha a fenti kommentár-meghatározást komolyan vennénk, akkor - némi cinizmussal – azt is mondhatnánk: a ruhatáros néni is védi a belső rendet, hiszen az előadás alatt őrködik az állampolgárok vagyonbiztonságán, de lehet, hogy ugyanezt teszi a köztársasági elnök is, amikor megtagadja az egyetemi tanári kinevezést abban az esetben, ha megítélése szerint ez súlyosan zavarná az államszervezet demokratikus működését.

A belső rend fogalmának vizsgálata során Balla Zoltán arra a következtetésre jut, hogy „... a belső rend egyenlő az alkotmányos keretekben működő nemzetbiztonsági érdekek védelmével, amely különösen az ország politikai, társadalmi, gazdasági és honvédelmi viszonyainak rendőri és nemzetbiztonsági eszközökkel történő védelmezését jelenti.”⁹²

„A közrend fogalmának, tartalmának valamennyi megközelítésénél mindenesetre tényként alapul kell venni: sem az Alkotmány, sem a rendészet legfőbb szerveként kezelt rendőrség alaptörvényének meghatározásánál a jogalkotók nem használják a közrend kategóriáját. Ellenben alaptörvényünk rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság rendőrségének feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. Ebből pedig az következik, hogy a közrenddel szemben a közbiztonság a jogi tárgy, azaz a rendészeti jog nem operál a közrenddel.” Magyar Közigazgatási Jog, Általános Rész Bp., 2004. 402. o.

A következtetés képtelensége magáért beszél, emellett – Korinek Lászlóval együtt – meg kell azt is kérdezni, vajon mit ért a szerző közbiztonságon, mint jogi tárgyon? Id.: Korinek László: A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, mit tehetünk érte? In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 38 o.

⁹² Balla: A rendészeti jog... 31. o.

E meghatározással kapcsolatban azt azért érdemes megjegyezni, hogy sem a katona, sem a rendőr nem véd nemzetbiztonsági érdeket, hiszen az ún. nemzetbiztonsági kockázatok köre nem manifeszt jogsértő tettekből, vagy háborús cselekményekből, hanem olyan, a nyilvánosság előtt elzárt tervekből, gondolatokból, számtalan előkészületi magatartásból áll, melyek közbiztonsági szempontból még nem értékelhetőek. Ha pedig mindenképpen egy fogalom alá akarjuk vonni a kétféle veszélykatalógust, akkor mindenképpen a belső biztonság fogalma ajánlható.⁹³

A másik dilemmát az jelentette, hogy az Rtv. indoklása – a maga szempontjából logikusan, ha egyszer nem ismeri a közrendet – a közbiztonság fogalmát kiterjeszti a bagatell-jogsértésekre. Eszerint:

„A közbiztonság megóvása magában foglalja a társadalomra csekélyebb fokon veszélyes jogszabálysértő magatartások, a szabálysértések megelőzésére, felderítésére, illetőleg a rendőrség hatáskörébe tartozó szabálysértések tekintetében a cselekmény elbírálására vonatkozó feladatokat is”

Itt köszön vissza – többek között – a rendészeti tevékenység tisztázatlansága. Igen, a „bíraskodó rendészet” is egyfajta veszélyelhárítás, de akkor ugyanilyen jellegű – az államszervezeti besorolástól függetlenül –

⁹³ A fogalmat a német irodalom mintáján – a közbiztonsággal és a közrenddel összefüggésben – részletesen elemzi Irk Ferenc, „Biztonság. Fogalmi kérdések, kihívások és válaszok” c. írásában. Magyar Rendészet, 2006/4.

minden ügydöntő közhatalmi aktus, amely jogot korlátoz, vagy szankcionál. De persze a fogalmi zűrzavaron túl,⁹⁴ a bagatellkört érintő szabályozás sem ebbe az irányba mutat, hiszen:

- a) a szabálysértési eljárásból 2000. óta kikerült a rendőrség „felderítési” és „vizsgálati” jogköre, amely főleg az „ismeretlenes” ügyekben nyújtott segítséget a hatóságoknak,
- b) ugyancsak a szabálysértési eljárásban az ismeretlen helyen tartózkodó elkövető felkutatásának rendőri kötelezettsége lényegesen „leredukálódott,⁹⁵
- c) az ún. okmányrendészet sikeres „civilizációja” fényes bizonyítékul szolgált arra, hogy ezekben a hatósági feladatokban éppen „rendészetből” van a legkevesebb.

Üdvözlendő, hogy a Határőrség integrációja kapcsán 2007-ben megtörtént törvénymódosítással végre bekerült a közrendvédelem (közelebbi meghatározás nélkül) a Rtv.-be, mint rendőrségi alapfeladat, miközben sajnos a törvény megőrizte a „misztikus” belső rend fogalmát, emellett a két generálklauzula mellett megjelentek a határvédelmi feladatok, melyek

⁹⁴ Kétséges, hogy vajon a közbiztonságot óvja a rendőrség, amikor megbírságolja az autóst, mert érvényes felelősségbiztosítási szerződés nélkül vezet, vagy amikor – bármilyen hatáskörébe tartozó szabálysértés esetén – az elkövetés után néhány hónappal bírságoló határozatot és csekket küld az elkövetőnek.

⁹⁵ Jelenleg az Sztv. csak a lakhelyen való tartózkodás tényének egyszeri ellenőrzésére kötelezi a rendőrséget.

úgy látszik a jogalkotó szerint sem a közrend, sem a közbiztonság fogalomkörébe nem illeszthetőek.

Bár a szervezett bűnözés, valamint az evvel összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól szóló 1999. évi LXXV. törvény (Szb.tv.) nem használja a közrendet, ugyanakkor minden értelmezés nélkül bevezeti a közbiztonsági érdek és a közrendvédelem fogalmát. Két esetkörben teszi ezt meg:

- a) a jegyző az üzletet közbiztonsági érdekből a büntető- vagy szabálysértési eljárás befejezéséig, de legfeljebb egy évig ideiglenesen bezárathatja, ha megállapítja, hogy az üzlet működésével összefüggésben az üzlet üzemeltetőjével vagy foglalkoztatottjával szemben önbíráskodás, csalás, rablás, kifosztás, zsarolás elkövetése miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indul,
- b) a prostitúció kezelésének egyes közrendvédelmi szabályai c. önálló fejezet tartalmazza a felajánlkozással, illetve gyakorlással összefüggő tilalmakat.

Az a) pont esetében a megfoghatatlan „közbiztonsági érdek” teljesen felesleges, hiszen a törvény tételesen felsorolja az üzletbezárás jogalapjául szolgáló lehetőségeket. A második esetben az utcai prostitúció szabályozása – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – valóban a közrendvédelem egyik

esetkörének fogható fel, itt csak az a kérdés, mit keres mindez a szervezett bűnözésről szóló törvényben?⁹⁶

Érdekes módon a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény nem említi sem a közbiztonság, sem a közrend fogalmát, ugyanakkor alapvetően rendészeti karaktere nem vitatható, hiszen a rendőrségnek

a) alapjog korlátozásának (és evvel együtt más jogos közérdektípusok figyelembevételének) lehetőségéről van szó, ahol a rendőrségnek tömegesen kell prognosztikus döntéseket hozni,

b) a rendezvény tartama alatt is – együttműködve a rendezvény szervezőjével – biztosítani kell a politikai értelemben vett semleges, rendőrszakmai értelemben pedig a lehető legkisebb jogkorlátozásokkal járó rendfenntartást.

2006. ősze óta tudjuk, hogy mekkora kockázatot jelent a be nem jelentett, vagy a betiltás ellenére megtartott rendezvények nem megfelelő rendőri „kezelése”.⁹⁷

⁹⁶ Tudomásom szerint 1998 nyaráig fel sem merült a két tárgykör egy törvényben való szabályozása, de a BM-re abban az időben az utcai prostitúció megoldatlansága miatt akkora nyomás nehezedett, hogy a belügyi vezetés a gyorsabb elfogadás reményében építette be az új szabályokat a mafia-ellenes törvényjavaslatba.

⁹⁷ A törvény szerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a rendezvény megtartását megtilthatja.

A közigazgatási hatósági eljárás új törvénye, a 2004. évi CXL. tv. (Ket.) is több helyen – jogkorlátozásra alapot adó – helyen „dolgozik” a minden közelebbi meghatározást nélkülöző rendészeti klauzulákkal, holott a korábbi eljárási törvény (Áe.) és az ágazati eljárásjogok hatósági és bírói gyakorlata az eltelt csaknem ötven év alatt talán kitermelt annyi közrend- és közbiztonságsértő cselekménytípust, kikristályosított annyi általánosnak és tipikusnak tekinthető értelmezési lehetőséget, amelyek – legalább példálózó jellegű felsorolásokkal érzékeltetve a jogtárgy-sértés tartalmait – kellő orientációs alapot képezhettek volna a jogalkalmazó számára. Így pl. az ideiglenes intézkedésre az elháríthatatlan kár, vagy veszély ad alapot, miközben a törvény csak az életveszéllyel vagy a súlyos kárral fenyegető helyzetet definiálja. Mindezzel nem elégszik meg a hatósági ellenőrzés helyszíni változatánál, amikor az ügyféli jelenlét nélküli azonnali ellenőrzést teszi lehetővé „közrendvédelmi”, „közbiztonsági”, illetve törvényben meghatározott más „fontos okból”.

Hasonló homállyal, önkényre csábító megfogalmazással találkozunk a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatósága körében, ahol ugyancsak előjön a teljességgel rejtélyes „fontos közrendvédelmi ok”, illetve a közbiztonság. Mindez azonban nem elegendő a jogalkotónak, hiszen idevesz még számos, ún. ágazati közbiztonsági klauzulát, (honvédelmi, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, stb. ok). El kellene dönteni, illetve értelmezni kellene, hogy az életveszély és a súlyos kár mennyiben része a közbiztonságnak, s hogy vajon milyen jogtárgyi kör sérelmét gondolja a jogalkotó közrendvédelmi oknak.

Nem is gondolnánk, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény milyen erős, rendészeti jellegű jogkorlátozást tesz lehetővé, mégpedig a

tárgyunkba tartozó határozatlan jogfogalmak minden közelebbi meghatározást nélkülöző alkalmazásával. Eszerint a törvényességi ellenőrzést ellátó jegyző, főjegyző a nevelési-oktatási intézmény működését felfüggesztheti, ha az ott folyó nevelő és oktató munka a közbiztonságot, a közrendet, a közegészségügyet, a közerkölcsöt sérti, vagy mások jogai, szabadságjogai ellen irányul, továbbá, ha a nevelési-oktatási intézmény a feladatainak ellátásához szükséges feltételekkel nem rendelkezik. A működés felfüggesztése előtt – kivéve, ha a késelem jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral, illetve veszéllyel járna – megfelelő határidő biztosításával fel kell hívni a fenntartót a kifogásolt tevékenység megszüntetésére, illetve a hiányosságok pótlására. A jegyző, főjegyző elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A jegyző, főjegyző a határozat jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül – kivéve, ha annak oka megszűnt – köteles a pert megindítani, s az ott szabályozottak szerint eljárni.

Azon már a legkevésbé sem csodálkozunk, hogy a közerkölcs, vagy a közegészség kívül került a közrenden, vagy hogy a mások szabadságjogai ellen irányuló magatartás nem a közbiztonság fogalomkörébe tartozik, az azonban mégis elszomorító, hogy sem a törvény, sem az indokolás nem fordít a legkisebb erőfeszítést sem a fogalmak értelmezésére, körülírására, tartalmuk példálózó megjelenítésére. Az indokolás mindössze ennyit mond:

„A jegyző abban az esetben, ha törvénysértést tapasztal, köteles felhívni a fenntartót annak megszüntetésére. Ha a felhívás eredménytelen marad, akkor sincs lehetőség arra, hogy államigazgatási úton intézkedjen a nevelési-oktatási intézmény megszüntetéséről. Ilyen intézkedést csak akkor tehet, ha előtte a bíróság megállapította a törvénysértés fennállását és a

fenntartó a bíróság által meghatározott időn belül sem tette meg a szükséges intézkedéseket”

A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény szerint a magyar légtérben a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében azonosítás céljából bármely légi jármű feltartóztatható, és meghatározott esetben leszállásra szólítható fel. A feltartóztatott légi járműnek a leszállásra való felszólítást, illetőleg jelzést haladéktalanul követnie kell. A törvény szerint a felszólításnak nem engedelmeskedő légi járművet a nemzetközi jogban elfogadott eszközökkel (pl. állami légi jármű által) kényszeríteni lehet, azonban a légi jármű ellen - a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 132. §-ának (1) bekezdésében meghatározott esetek kivételével – nem alkalmazható fegyver, és a légi jármű fedélzetén lévő személyek és a légi jármű biztonsága más módon sem veszélyeztethető.

A jogalkotó lelkiismerete talán megnyugszik attól, hogy a feltartóztatás, illetve a leszállás kikényszerítésének jogalapját egyszerre három generálklauzula is hivatott biztosítani, ehelyett jó lett volna tudni, hogy valójában mit kell elkövetnie a légi jármű vezetőjének, hogy kiérdemelje a komoly biztonsági kockázattal járó feltartóztatást.

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény csupán egyetlen helyen, a feladat-meghatározó normák körében említi a közrendet, eszerint közterület-felügyelet feladata többek között a közreműködés a közrend, a közbiztonság védelmében. Mindehhez az indokolás hozzáfűzi:

„A települési közrend és közbiztonság érdekében az állami és önkormányzati szerveknek együtt kell működniük. Ezért a törvény kötelezővé teszi a felügyelők számára, hogy az alapító önkormányzat által meghatározottak szerint együttműködjenek a rendvédelmi, a határőrizeti és más állami, önkormányzati szervekkel, a társadalmi vagy egyéb szervezetekkel.”

Az indokolásban legalább megjelenik a települési közrend és közbiztonság fogalma, hiszen a felügyelet a települési önkormányzat – elsősorban a kis súlyú jogsértések eltárására, helyszíni szankcionálására hivatott – „rendészeti” szerve, amelyet sokan egy leendő önkormányzati rendőrség csírájának fognak fel.⁹⁸ A problémát az jelenti, hogy a feladatok között egyszerre jelennek meg a konkrét rendészeti feladatok (köztisztaság, környezetvédelem, vagyonvédelem, a közterület rendje, az állategészségügyi és ebrendészeti feladatok, a közterület védelme, stb.) és a közrend, amelynek lehetséges tartalmáról semmit nem tudunk meg.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény szerint az e törvény hatálya alá

⁹⁸ „A közterület-felügyelet a helyi közbiztonsággal kapcsolatos egyes feladatokat közigazgatási hatósággként teljesíti. Egyesek ezért úgy gondolják, hogy törvénnyel ezek a feladatok bővíthetők, és a felügyelet a jövőben az önkormányzati rendőrség csírája is lehet. Mások ellenben arra hivatkoznak, hogy a szervezet ilyen fejlesztése nem lenne helyes, inkább arra van szükség, hogy egyes közbiztonsági feladatokat ellátó rendőrségi szervezetek decentralizációja teremtsen meg a helyi rendészetet. Végül nem kevesen állítják, hogy az államrendőrségi struktúra lebontása hiba lenne, helyette inkább a helyi közbiztonság jelenlegi szereplőinek a jobb együttműködését kellene szorgalmazni” Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

tartozó személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való joga az arányosság elvének betartásával és az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, így különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra, vagy a közegészségügyre.

A korábbi Idtv-hez képest tehát nem lett ugyan határozottabb a közrendi klauzula, mégis nagy lépés előre, hogy miközben e fogalmak tartalmának meghatározása – ideértve a közérdek más szeleteit is, pl. a közkerécsöt) – tagállami hatáskörbe tartozik, ugyanakkor az Európai Bíróság gyakorlatában

„...csak a társadalom egészére vonatkozó, tényleges és súlyos fenyegetés esetén szolgálhat jogkorlátozásra, vagy állami beavatkozásra alapot, mégpedig az érintett személy saját magatartása alapján, nem pedig gazdasági megfontolások miatt (pl. a munkanélküliség csökkentése), amennyiben nem jelent az uniós polgárra (másik tagállam polgárára) önkényes megkülönböztetést. Közvetett diszkrimináció például, ha az uniós polgárral szemben olyan követelményt támasztanak, amelyet jellegénél fogva alapvetően csak saját polgára tud teljesíteni (pl. munkaviszonyként beszámított katonai szolgálat, előzetes hazai közszolgálat megléte).”⁹⁹

Összefoglalva e rövid tételes-jogi áttekintés tanulságait, az mondhatjuk, hogy a fogalom:

⁹⁹ Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt. Európai Tükör, 2007/1. 52. o.

- a) a jogszabályi, illetve a kommentátori meghatározás (körüírás) hiányában megengedhetetlenül széles hatósági mérlegelést tesz lehetővé,
- b) tartalma – ha mégis megadott, vagy lehet rá következtetni – ellentmondásos, viszonya a többi rokon jogfogalommal teljességgel tisztázatlan,
- c) mindezek ellenére - ritkában tényállási elemként, gyakrabban hatásköri norma részeként - alapjogok korlátozását teszi lehetővé, adott esetben olyan módon (intézkedés), hogy a foganatosítása idejére a vitát sem tűri el, jogorvoslatra tehát csak utólag van lehetőség.

4. A közrend határozatlanságának jogalkotási visszásságai

Az állami és a civil jogvédelem napi tapasztalata – mind hazai, mind a nemzetközi porondon – hogy évtizedes jogállami működés mellett is a jogalkotás termékei közé bizony „becsúsznak” a rendőrállami múltra emlékeztető, adott esetben alapjogokat sértő visszásságok. Tárgyunkra vetítve mindezt a következő „selejtlistát” lehet felállítani:

A jogalkotó

1. Olyan magatartásokat rendel a közrendsértés valamely alakváltozata címén büntetni, melyek nem a nyilvánosság előtt zajlanak, illetve következményeik nem lépik túl a magánrend határait.

Példa: a 2004. évi CXXXIX. törvény módosította a garázdaság szabálysértési tényállását, mivel - közterület és a nyilvános hely kiiktatásával - bárhol elkövethetővé tette a cselekményt (aki olyan kihívóan

közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.). Éppen a garázdaság jellegzetesen köznyugalom-sértő volta miatt és a tényállással való jogalkalmazói visszaélések korlátozása érdekében lokalizáltuk 1999-ben az elkövetés helyét a közterületre és a nyilvános helyre, de sajnálatos módon képviselői módosító indítvány révén 2005. januárjától visszaállt az itt idézett tényállás. Álláspontom szerint a jogalkotó megtehetette volna, hogy a tényállás specialitásaihoz igazítja a közterület fogalmát, vagy tételesen kiterjeszti azt. Így viszont – szemben a bírói gyakorlattal – adott esetben a szűk családi körben megvalósuló garázda megnyilvánulások is üldözhetővé válnak.

Van ellenkező példa is, amikor a közterület „szűkül be” a jogalkotói újraértékelés okán: hosszú évekig bizonytalankodott a gyakorlat a közterületen álló gépjármű jogi státuszát illetően, abban az értelemben, hogy vajon a járműben tárolt közbiztonságra veszélyes eszköz révén megvalósul-e a birtoklási tilalom megszegéséből álló szabálysértés.

A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet adott – tíz év után! – végre egyértelmű eligazítást, amikor kimondta, hogy nem vonatkozik a tilalom azokra a rendeltetészerűen munkavégzési, sport és a szokásos életvitel körében használt eszközökre, melyeknek közterületen, nyilvános helyen – ideértve az ott lévő járművek belső tereit is –, valamint közforgalmi közlekedési eszközön való birtoklása indokolt, feltéve, ha a tényleges munkavégzésen (tevékenységen) vagy az igazolható munkavégzéshez (tevékenységhez) szükséges szállításon kívül a birtoklás (szállítás) rejtve vagy a szokásos módon becsomagolva, szétszedve vagy zárt tárolóeszközben, illetőleg egyéb biztonságos módon történik;

2. A közjog határait értelmezi tévesen, amikor a magánrend körébe tartozó kötelmet „közjogiasít”, tehát megsértését pl. szabálysértésként rendeli büntetni,

Példa: néhány éve az ún. bliccelést az egyik városi önkormányzat szabálysértéssé nyilvánította, mondván, hogy „Aki jegy nélkül utazik, vagy érvénytelen utazási igazolvánnyal kísérli meg az utazást és a pótdíjat nyolc napon belül nem fizeti meg, szabálysértést követ el, és 10. 000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Az ügy az Alkotmánybíróságon kötött ki, ahol indítványozó álláspontja az volt, hogy a képviselőtestület e szabálysértési tényállás meghatározásával túllépte jogalkotó hatáskörének törvényi kereteit. Az indítvány kifejti, hogy a közlekedési vállalat és az utas között polgári jogviszony létesül, amelynek tartalmát, a szerződésszegés jogkövetkezményeit a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény szabályozza. A polgári jogi jogviszonyban bekövetkezett szerződésszegés nem tekinthető olyan magatartásnak, amely szabálysértéssé nyilvánítható. A szerződésszegést elkövető személyekkel szemben csak a polgári jog általános szabályai szerint van joga a személyszállítást végző vállalatnak eljárni.

Az AB egyetértett az indítványozóval, amikor kimondta, hogy e rendelkezés megalkotásával az önkormányzat túllépte az Ártv. felhatalmazásának kereteit, hatósági ármegállapítás körébe nem tartozó szabályt állapított meg. Az önkormányzati rendelet a szerződésszegés jogkövetkezményét

szabályozta, a polgári jogi jogkövetkezményeken túlmenő közjogi szankciót fűzött a polgárok szerződésszegő magatartásához.

Az AB szerint a szabálysértés intézményének e rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgár jogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítsa.

3. A közrendi klauzulát használja fel arra, hogy neki nem tetsző magatartást, vagy életmódot „veszélyesnek” minősítsen.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 1997. június 20-án a Sátoraljaújhelyi 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 képviselőtestület 129/1997./7756. (VI. 20.) számmal határozatot hozott, amelyben 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 elmozdítani, 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.

Példa: az államszocializmusban iskolapélda volt erre a közveszélyes munkakerülés bűncselekményi és szabálysértési alakzata, ráadásul annak idején a két jogellenességi kör között az elhatárolás – az eset összes körülményeinek figyelembevételével – bírói megítélés kérdése volt. Azt azonban meg kell mondani, hogy soha nem az egyszerű munkavégzés hiánya, vagy az állástalanság állapota volt a jogellenesség alapja, hanem az önhibából eredő munkakerülő életmód, amely – az akkori ügyészi, bírói gyakorlat szerint – általában három hónapon túli munkakerülés esetén valósította meg a bűncselekményi alakzatot. De sajnos nem kell a példákért ennyire hátra menni az időben, hiszen még emlékszünk arra az önkormányzatra, amely 1997-ben hozott határozatával a város életébe beilleszkedni nem tudó, úgymond a közbiztonságot sértő személyeket nyilvánított nemkívánatosnak, és kötelezettséget vállalt arra, hogy e személyek elköltözését a városból törvényes eszközökkel elérje. Evvel a döntéssel az önkormányzat lényegében – a közbiztonság érdekében – a közbiztonság érdekében – „potenciális bűnözővé” avatott embereket, akiknek büntetőjogi felelősségét senki sem állapította meg, s ehhez még egy új jogellenességi kategóriát (nemkívánatos személy) is teremtett.

4. A helyi közérdek valamely szeletére hivatkozással (köztisztaság, közrend, közbiztonság) a közvetett diszkrimináció egy esetét valósítja meg.

Példa: egy köztisztaságról szóló rendeletben az önkormányzat szabálysértésként tiltotta meg a szemétyűjtőbe elhelyezett hulladék elvitelét, miközben köztudott volt a településen, hogy kizárólag a lakosság egy bizonyos csoportja, a szociálisan legrászorultabb helyzetben lévő cigány népesség kényszerül rendszeresen a tilalom megszegésére. E tényállás alapján sorozatban születtek a bíróságoló határozatok, melyek többségét – a

fizetéseképtelenség okán – elzárásra kellett átváltoztatni. Az ügyben a kisebbségi biztos avval a kezdeményezéssel fordult a képviselőtestülethez, hogy helyezze hatályon kívül a tényállást, továbbá – a jegyzőhöz címezve – a már elindított eljárásokat szüntesse meg.

A testület megtárgyalta a biztosi kezdeményezést és - a település tisztaságának védelme érdekében úgy döntött, hogy rendelete nem sérti az Alkotmány diszkriminációtilalmi rendelkezését, de semmilyen más jogszabályba sem ütközik.

Az ügyben az ügyészség is lefolytatott egy törvényességi vizsgálatot, és ennek eredményeképp álláspontjuk a következő volt: abban a pillanatban, amikor a tulajdonos a hulladékot a konténerbe helyezte, az annak a cégnek a birtokába került, amelyik kizárólagos jogot szerzett a szemétszállításra, így a szemét nem tekinthető uratlan dolognak. E véleményhez csatlakozott a megyei közigazgatási hivatal vezetője is. Azonban a rendelet törvényességi vizsgálatát – a kisebbségi biztos kezdeményezésére – a Legfőbb Ügyészség is elvégezte, és a legfőbb ügyész osztotta a biztos alkotmányos aggályait, ezért indítványozta az AB-nál a rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.

5. A potenciális jogsértés megelőzésére használja a klauzulát, ahol – elkövetési magatartás nélkül – az előélet válik közrendsértővé, a jogkorlátozás alapjává.

Példa: 2002 őszén Németkér polgármestere szabályosan végigjárta az eladó házak tulajdonosait, és megpróbálta lebeszélni őket arról, hogy házaikat a földönfutóvá lett paksi romák számára eladják, akik szerinte rosszhírű, úgy

mind bűnöző életmódot folytató családok. Ennek eredményeként aztán mindössze egy roma család vásárolt Németkéren ingatlant, ekkor viszont tömegdemonstráció tört ki a faluban – élén a polgármesterrel és az önkormányzati képviselőkkel – amely az érintett lakóház bontásától sem riadt vissza.¹⁰¹

Létezik ilyen típusú korlátozás a nemzetközi porondom is, például az olasz ún. anti-maffia törvényekben, ahol a jogkorlátozást igazoló klauzula a teljesen határozatlan közbiztonságra, közerkölcsre veszélyesség.¹⁰²

Itt emlékeztetnék az Rtv.-ben szereplő bűnmegelőzési ellenőrzés intézményét megsemmisítő 47/2003. (X. 27.) AB határozatra, ahol az AB osztotta az indítványozók álláspontját, miszerint a támadott rendelkezések több szempontból is alkotmányossági kifogás alá esnek. Az indokolás rámutatott, hogy az Rtv. ugyan formálisan meghatározta a bűnmegelőzési ellenőrzés fogalmát, ám ez a definíció csak látszólagos annak relatíve határozatlan tartalma miatt. Mindezt súlyosbította, hogy az intézkedés elrendelésének szempontjai között határozatlan és bizonytalan jogfogalmak is nagy számban fordulnak elő. Ugyanakkor az Rtv. rendelkezései bűnmegelőzési ellenőrzés címén a rendőrség számára indokolatlanul biztosítják a törvény V. fejezetében szabályozott összes intézkedés igénybevételének lehetőségét (köztük azokat is, amelyek elvben fogalmilag kizártak). Ugyanakkor a bűnmegelőzési ellenőrzéssel érintett személy jogai

¹⁰¹ Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. Bp., 2003. 146-147. o.

¹⁰² Szabó András: A büntetőjog reformja. Bp., 1992. 144. o.

és kötelezettségei a törvényben nem kerültek meghatározásra. Az ennek következtében kialakult helyzet pedig sértette a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményét.

6. Megsérti a jogforrási hierarchiát a „helyi közügy” (közrend), illetve a település lakosságának „rendézetére” hivatkozással.

Példa: a szabálysértésekről szóló kormányrendeletben főszabályként . nincs az ebek számára pórázkötelezettség előírva közterületen (kivéve a tömegközlekedési eszközt, vadászterületet, természetvédelmi területet), így a kutyát csupán felügyelet nélkül nem szabad hagyni. Számos önkormányzat ennek ellenére előír pórázkötelmet közterületen, tehát szigorúbb, mint az ugyanazt a szabályozási kört tárgyaló kormányrendelet.¹⁰³

5. A tartalmi meghatározás elutasítása: közbiztonság és közrend az AB határozatok tükrében

Az Alkotmánybíróság (AB) – elutasítva a jogalkotói szerepkört – több alkalommal is negatívan foglalt állást a jogkorlátozásra alapot adó, értéktartalmú határozatlan jogfogalmak meghatározására vonatkozó indítványokat illetően:

¹⁰³ Erzsébetváros állattartási rendelete (46/2005. (XII. 19.) szerint az ebet közterületen, lakóépület közös használatra szolgáló helyiségeiben, közösségi helyiségeiben, közös használatra szolgáló területein biztonságos, olyan hosszúságú pózáron kell tartani, vezetni, amely megakadályozza, hogy az eb kárt, félelmet okozzon az emberekben, és az állatokban, illetve amely őt is megvédi az esetleges veszélyektől. Harapós, támadó vagy kiszámíthatatlan természetű ebek esetében a rendelet a szájkosár alkalmazását is előírja. .

„Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a jogban érvényesített közerkölcs fogalmát. Ahogy a „közérdek” meghatározását is alapvetően átengedte a demokratikus törvényhozásnak (ABH 1993, 382), a közrendet és benn az erkölcsöket a képviselőknek van joguk érvényesíteni – míg valamely más okból az Alkotmány határaiba nem ütköznek. Ezeket a határokat kell a fenti módszer szerint úgy megállapítani, hogy közben a közerkölcs önálló értékelésére lehetőleg ne kerüljön sor” (21/1996. AB határozat).¹⁰⁴

Egy másik határozatában a közigazgatási hatósági eljárások tekintetében az anyagi és az alaki jogerő eltérő természetéből fakadó jogbiztonsági

104 „Vannak bűncselekmények, ahol ma is nemcsak egybeesik az erkölcsi és jogi megítélés, hanem ahol a büntetendőséget erkölcsileg nem lehet komolyan kérdésessé tenni - például az emberölésnél. A nemi erkölcs szempontjából sem lehet kérdésesnek tekinteni például a vérfertőzés megbüntetését, noha elméleti cikkek már éppúgy megkérdőjelezték ezt, mint – a „gyermeki szexualitás jogait” követelve – a „megrontás” bűncselekménnyé nyilvánítását. Az ilyen törekvések azonban elméleti kuriózumok maradtak, amelyeknek a tételes jogban és az ítélkezésben nincs hatása. Ahol azonban a közvéleményben megfelelő erővel – akárha aránytalan művi felerősítéssel is – többféle erkölcsi megítélés van jelen, a „közerkölcs” vagy a „közfelfogás” alkotmányos érvként szerepeltetése egyre veszít erejéből, és az ítélkezésben háttérbe szorul.

A korábban a nemi erkölcs elleni bűncselekménynek minősített magatartások egy részét – a prostitúciót, a „természet elleni fajtalanságot” az egyetértő felnőttek között – a legtöbb európai jogban már nem büntetik. A közerkölcs azonban továbbra is jelen van, bár szívesen ölti más, jogilag egyértelműbben védhető érték vagy érdek álruháját. A prostitúció például nem bűncselekmény. Esetleges igazgatási szabályozásakor azonban - például adott helyre korlátozás - a szomszédok erkölcsi indítékú ellenkezését mérlegelni szokás, ha nem is nyíltan. Ilyenkor elismerik, hogy a „környék leromlik”, de nem vizik végig, hogy miért - megállnak a ténynél, hogy az ingatlanok értéke csökken.”

követelményekre hívja fel a figyelmet az AB, s eközben a közrendet a közérdek fogalma alá rendeli.¹⁰⁵

A megalakulástól kezdődően több mint tíz évet kellett várni, hogy az AB – a fogvatartottak sajtó útján való nyilatkozattételének korlátozhatóságával összefüggésben, a vélemény szabadság szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte – tartva magát az érték-semleges paradigmához, tehát anélkül, hogy a fogalmak tartalmi elemeit is kifejtette volna – a közbiztonság (és a közrend) fogalmi megközelítését, s rámutasson a fogalmi összhang hiányából és a tartalmi bizonytalanságból eredő jogbizonytalanságra:

„A közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek az Alkotmányban meghatározott (Alkotmány 40/A. §) vagy az Alkotmányból levezethető kötelezettsége (Alkotmány 35. §, 50. §, 51. §), de a helyi közbiztonság

105 „A jogbiztonság követelménye a közigazgatás működésével kapcsolatosan is azt a követelményt támasztja a törvényhozással szemben, hogy megteremtse a lezárt jogviszonyok stabilitásának eljárásjogi biztosítékait. A közigazgatási eljárásban azonban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénytörtő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak.” Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.” (2/2000. (II. 25.) AB határozat)

fenntartásában feladatok hárulnak az önkormányzatokra is (1990. évi LXV. törvény 8. §). A közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos érték és alkotmányos cél.

Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának megítéléséhez megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. Rámutatott, hogy

„A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni.¹⁰⁶ A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg [pl. a büntetőjogi és szabálysértési felelősségnél a Btk., az 1999. évi LXIX. törvény és a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szabályaiban], hol a közrend képezi a közbiztonság egyik elemét (pl. az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tvr.-ben), hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel (pl. a honvédelemről szóló 1993. évi

¹⁰⁶A tartalmi meghatározás kérdésében nem ilyen tartózkodó a Német Szövetségi Alkotmánybíróság: álláspontja szerint a közbiztonság olyan központi javak védelme, mint az élet, egészség, szabadság, házasság, a vagyon és az egyének javai, tovább a jogrend és az állami intézmények sérthetlensége. (BVerfGE 69, 315, 352. Wikipedia) Ez a jogrend szempontjából csaknem minden tárgyat (értéket) magában foglaló meghatározás szöges ellentétben áll a közrend alkotmánybírósági definíciójával, mely viszont a rendezett közösségi együttéléshez tartozó, elengedhetlenül szükséges, íratlan etikai normák összességét érti közrend alatt. (BVerfGE 69, S. 315)

CX. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény szabályaiban).

A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet. Így általánosságban nem jelölhető meg a fogva tartott véleménynyilvánítási szabadsága és a sajtószabadság korlátozásának okaként. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó szükségtelenül szélesen korlátozza a fogvatartott véleménynyilvánítási szabadságát és a sajtószabadságot, amikor a közlésre szánt anyag nyilvánosságra hozatalát megakadályozhatóvá teszi a közbiztonság védelmében.” (13/2001. (V. 14.) AB határozat).

Ebbe a fejezetbe kívánkozik egy különvélemény ismertetése a 14/2000. (V. 12.) AB határozatból, amely - a nyilvánosság előtti viselkedés (véleménynyilvánítás) büntetőjogilag üldözhető határait feszegetve – iskolapéldájául szolgálhat egy materiális közrend-fogalom kialakításának, s amelyből kiderül, hogy

- a) hol húzódnak a nyilvánosság előtti politikai jelképhasználat határai,
- b) a véleményszabadság korlátozhatóságának korábbi AB gyakorlatára hivatkozva „erős kételyek” fogalmazhatók meg a tiltott önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi büntetést-érdemlőségre tekintetében,

- c) az AB ebben a határozatban túllépte a maga állította értéksemlegességi követelményt.

Kukorelli István különvéleményének lényege a következő:

Az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy Magyarországon, ahol a demokratikus jogállamiság értéke csorbíthatatlan és a véleményszabadság kiemelt védelmet élvez, vajon büntetéssel sújthatók-e azok, akik egyes náci vagy kommunista jelképeket használnak.

Az alkotmánybíró szerint alkotmányos demokráciában a jogalkotás és a jogalkalmazás során, valamint a politikai életben egyértelművé kell tenni, hogy a közhatalom határozottan szemben áll a szélsőséges eszmékkal. Ezért az állam köteles fellépni és védelmet nyújtani állampolgárai számára az erőszakos, az erőszakra uszító és az emberi méltóságot sértő megnyilvánulásokkal szemben. Kérdés azonban, hogy ez a fellépés mikor tekinthető alkotmányosnak, különösen abban az esetben, ha az állam a jogi felelősségi rendszerben a végső eszközhöz, a büntetőjoghoz nyúl.

Miközben Kukorelli azonosulni tud a Btk. 269/B. §-át megfogalmazó 1993. évi XLV. törvény indokolásának lényegével, és maga is elítéli a szélsőséges politikai eszméket, diktatúrákat és azok szimbólumait, egyáltalán nincs meggyőződve arról, hogy a törvényalkotói célokat – végső soron – a büntetőjog eszközeivel kell megvalósítani.

Rámutat, hogy a véleménynyilvánítás, az önkifejezés szabadsága az egyik legalapvetőbb emberi jog. Ez biztosítja az emberek számára, hogy gondolataikat, tapasztalataikat, véleményüket másokkal megosszák. A

véleményszabadság és az emberi méltósághoz való jog egymástól elválaszthatatlanok. A szabad véleménynyilvánítás joga a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e jognak kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban.

De a társadalom szellemi gazdagodása is a véleményszabadságtól függ, hiszen csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad és nyilvános vitákban ütközhetnek ellentétes vélekedések, és ha a káros nézetek is napvilágra kerülhetnek.

Az Alkotmánybíróság korábbi megfogalmazása szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).” (ABH 1992, 178.)¹⁰⁷

¹⁰⁷ A Btk. 269/B. §-a büntetéssel fenyegeti meghatározott náci és kommunista jelképek terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére tételét. A törvény tehát csak három kiemelt elkövetési magatartást tilt, de nem bünteti a jelképek előállítását, megszerzését, tartását stb. Az ítélkezési gyakorlat szerint nagy nyilvánosság megállapítására akkor kerülhet sor, ha az elkövetés helyén nagyobb létszámú személy van jelen, illetve fennáll a lehetősége annak,

A szerző úgy látja, hogy a Btk. a szélsőséges politikai szimbólumokkal kapcsolatos tevékenységek közül éppen azokat szankcionálja, amelyek leginkább a véleménynyilvánítás körébe tartoznak, ezért a legerősebb alkotmányos védelem alatt állnak. A jelképek nyilvános használatával, megjelenítésével az egyén politikai álláspontját, hovatarozását tudatja másokkal. A társadalmi kommunikáció részeseként a jelkép viselője véleményét fejezi ki, személyes elköteleződésére hívja fel mások figyelmét.

Szerinte, aki ötágú vöröscsillagot vagy horogkeresztet tartalmazó jelvényt visel, stb., mások számára egyértelművé és világossá teszi, hogy azonosul a szélsőséges eszmék egyikével. Tehát véleménynyilvánítási, önkifejezési szabadságával él az, aki a nyilvánosság előtt önkényuralmi jelképet használ. A Btk.-ban felsorolt elkövetési magatartások semmiképpen sem tekinthetők kivételesnek, hiszen jelkép segítségével az egyén csak ilyen, a Btk. 269/B. §-ában jelenleg büntetendő cselekvéssel fejezheti ki más emberek számára a véleményét. Mások által felismerhetetlen módon, „négy fal között” nincs értelme politikai, ideológiai szimbólumokat használni. A törvényhozás kellő súlyú alkotmányos indok birtokában szoríthatja csak ki teljesen a nyilvánosság területéről a szélsőséges eszmék jelképeit.

hogy a bűncselekményről nagyobb vagy előre meg nem határozható számú személy szerez tudomást (BH 1981. 223.). A bíróságok tíz-húsz személy együttes jelenlétét mindig nagy nyilvánosságnak tekintik, ezért tipikusan e körbe tartozik a közterületen vagy más nyilvános helyen történt elkövetés, de ide sorolandó a zártkörű rendezvény is, ha azon nagyobb létszámú személy vesz részt. A Btk. 137. § 12. pontja alapján minden esetben nagy nyilvánosságnak számít, ha a bűncselekményt „sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján”, vagyis – egyebek mellett – az Interneten követik el.

A különvélemény az Alkotmánybíróságot önmaga gyakorlatával szembesíti, amikor a „nyilvánvaló és közvetlen veszély” tesztjének (clear and present danger) követelményét idézi fel, amelyre az AB a közösség elleni izgatás vizsgálatakor hivatkozott. Az akkori döntés szerint a gyűlöltre uszítás büntetése azért nem alkotmányértő, mert ez esetben a szólás a társadalmi rend és béke megzavarásán túl számos egyéni jogot is veszélyeztet: „a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is”. Ezzel szemben a „gyalázkodás” büntetőjogi értelemben vett tiltása alkotmányellenes, mert az a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi.

Mindezzel összhangban szögezi le, hogy az önkényuralmi jelképek használatát tiltó tényállás nem tartalmaz olyan elemet, amely mások veszélyeztetését vagy gyűlölködő indulatok felkeltését követelné meg. Akkor a jogtárgy-sérelem szempontjából mi a különbség a gyalázkodáshoz képest?¹⁰⁸

¹⁰⁸ Az persze vitatható, hogy a jelképhasználat révén csak az elvont értelemben vett „közméltóság” érül, hiszen ez a magatartás felidézheti az egykori áldozatokban, illetve hozzátartozóiban az akkori idők emlékét, félelmet, szorongást, nyugtalanságot kelthet, miközben elősegítheti szélsőséges csoportok aktivizálódását, a rasszista motivációk felszínre kerülését. Jól működő demokráciákban persze nem a büntetőjognak kell csata sorba állnia az ilyen jelenségek szankcionálására, hanem a politikai elit, a demokratikus sajtó, a közvélemény, továbbá a civil szféra meghatározó szervei és személyiségei kell hogy egyértelműen és következetesen elhatárolódjanak ettől a fajta magatartástól, elvéve mintegy a „levegőt”, az erkölcsi legitimitást ezektől az eszméktől (ideértve jelképeiket is) és képviselőiktől.

Ennek alapján a szerző – mivel szerinte itt is a közméltóság elvont sérelméről van szó – úgy ítéli meg, hogy önmagában az önkényuralmi jelképek nyilvános használata, terjesztése nem sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot. Az érvelés szerint az emberi méltósághoz való alapvető jog és a Ptk. 75. §-ában foglalt általános személyiségi jog az egyes emberek cselekvési autonómiájának biztosítására, valamint társadalmi megbecsülésének, jó hírnevének védelmére szolgál. Éppen ennek a felfogásnak mond ellent egy olyan álláspont, amely a pontosan meg nem határozott „közösségek” részére biztosítja a méltósághoz való jogot, az ugyanis kizárólag az egyénekhez kapcsolódhat.

Rámutat, hogy az emberek többsége az önkényuralmi jelképek nyilvános használatát egyes csoportokkal szembeni gyűlölet, megvetés és ellenézés kifejezésének tekinti. Elismeri természetesen, hogy e szimbólumok megjelenése az esetek nagy részében sérti mások érzelmeit, de szerinte önmagukban ezek a körülmények azonban még nem jelentik az emberi méltósághoz való jog sérelmét. Senkinek nincs ugyanis joga arra, hogy mások véleménynyilvánítását az állam azért tiltsa be, mert az rá, mint egy etnikai, faji, vallási vagy kulturális csoport tagjára sérelmes. A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog ugyanis az egyén azon jogát is védi, hogy mások érdekeit, szemléletét, érzékenységét sértő nézeteinek is hangot adhasson.

Végezetül kitér arra, hogy az állam azzal, hogy lemond a kriminalizálásról, tehát eltűri az önkényuralmi jelképek nyilvános használatát, még nem marad eszközök nélkül a fasizmus és a kommunizmus eszméit hirdető véleményekkel szemben. Számos „pozitív kontrolltényező” áll rendelkezésre: a gyermekek oktatása, a kulturális támogatás preferenciái

révén és még számos módon az állam kifejezésre juttathatja, hogy a totalitárius eszmék mélyen megvetendők.

A nyilvánosság előtti önkifejezés közjogi értelemben vett lehetőségei és határai megkerülhetetlen részét kell hogy képezzék minden normatív igényű közrendfelfogásnak, ezért történhetett a szokatlanul hosszúra nyúlt idézet és méltatás. Az ilyen típusú kérdések és válaszkísérletek adják napjaink – jogászai és társadalomelméleti szempontból is – legizgatóbb, legaktuálisabb közrendvédelmi dilemmáit, s persze messze túl vezetnek a rendszet világán (szélsőséges politikai csoportok és vélemények nyilvánosság előtti „kezelése”, visszhangjuk az elit- és tömegkultúrában, a közvélemény viszonya mindehhez).

Összefoglalva: a közbiztonság (közrend, köznyugalom) értelmezésének eddigi alkotmánybírói gyakorlatából – legalább tézisszerűen – a következőket állapíthatjuk meg:

- a) demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele, és így általánosságban alkotmányos értéket és alkotmányos célt képvisel,¹⁰⁹
- b) értéktartalma relatív, azaz függ – többek között – a demokrácia fokától, a közösségek mindenkori tolerancia-szintjétől,

¹⁰⁹ A legújabb irodalomban is osztják ezt a felfogást: „Társágunkban tehát a közbiztonság nem elavult fogalom, hanem olyan nemes állameél, amelyet meg kell őrizni.” Korinek László: A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, mit tehetünk érte? In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 50. o.

- c) a közrend részeként felfogott köznyugalom elvont, egyéni jogokat nem sértő veszélyeztetése nem vonhat maga után kriminalizálást,
- d) az értéksemlegesség követelményéből eredően, materiális tartalmának meghatározása jogalkotói és jogalkalmazói feladat, tehát alkotmányértelmezés tárgyát nem képezheti.

6. A rend és a biztonság, mint alapvető társadalmi szükséglet

Az egymással sokszor ellentétes és (vagy) a tartalmi világosságot nélkülöző rend- és biztonságértelmezések mellett sem vitatható, hogy a közrend és a közbiztonság – mint értékes államcél – szerves része az emberi közösségek mindennapi élettereinek, állapota tehát a köz- és magánélet számtalan dimenziójára, része az egyén, illetve a szűkebb és tágabb közösségek életminőségének. A közbiztonság elleni bűncselekmények és a közrendet sértő „rendsértések” elszaporodása adott időben és helyen, üldözésük elhanyagolása növeli a bűnözési félelmet, a bizalomvesztést a közhatalom képviselőivel szemben.¹¹⁰ Másrészt hozzájárulnak a nyilvános helyek használatának mellőzéséhez, a polgári szintű városi életforma lepusztulásához, „külvárosiasodásához” vezet, amely részben szociális talajt

¹¹⁰ „A közösségi rendőrség számára a hétköznapi tapasztalatai a legértékesebbek, mert ezek mutatják meg azokat a rendtelenségeket, 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)

képez a súlyosabb jogsértések számára, továbbá – mindezzel szoros összefüggésben - fékezi a vállalkozó kedvet, a turizmust, az általános gazdaságfejlődést. Ugyanis „... a közrend, közbiztonság állapota még romlásában is érték. Egyik feltétele a nyugodt, kiegyensúlyozott, alkotó társadalmi életnek, a munkának. Mivel érték, folyamatosan őrizni, vigyázni kell rá.”¹¹¹

A tételes jogban és az irodalomban egyaránt tapasztalható fogalmi zűrzavar legalább ideiglenes feloldása érdekében, induljunk ki a rend és a biztonság közösségi értelemben vett fogalmainak meghatározásából. A legkülönbözőbb alapon szerveződő közösségek – legyenek formálisak vagy informálisak, érdekkötöttek, vagy érzelmi szálak alapján működőek, valóságosak, vagy virtuálisak – tagjainak, illetve a közösség egészének elemi rend- és biztonsági igényei vannak. Így az, hogy

a) a közösség egészének működését, továbbá tagjainak életét, egészségét, vagyonát, személyes szabadságát, személyhez fűződő jogait, továbbá egyéb, közjogi védelem alá (is) helyezett jogait és érdekeit ne fenyegetse veszély,

b) a közösség számára nyitva álló, vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető „élettereket” (a közterület és a nyilvános hely tereumain kívül idetartozik a szűkebb vagy tágabb értelemben vett társadalmi nyilvánosság legkülönbözőbb szegmense, így a munkahely rendje, a közforgalmi közlekedési eszközök használata, a

¹¹¹ Nyíri Sándor: A közrend és közbiztonság. Rendészeti Szemle, 1994/10. 10. o.

kommunikációs eszközök igénybevétele, ideértve ma már az Internet-használatot is) zavarásmentesen, rendeltetésszerűen, a kulturális értelemben „normálisnak” tekinthető együttélési szabályok megtartásával, használhassa,

c) alappal bízhat abban, hogy a biztonságot és a rendet (rendeltetésszerűséget) fenyegető vagy sértő – jogilag meghatározott – támadások, zavarások megelőzésében, megszakításában, szankcionálásában, továbbá a megsértett rend és biztonság helyreállításában - az adott közösség önvédelmi szerveződéseiben és a piacon megvásárolható biztonsági vállalkozásokon kívül - professzionális (állami, önkormányzati) erőtevékenységek vesznek részt.

A rend tulajdonképpen az együttműködésre kényszerülő, illetve a kooperációban, kommunikációban érdekelt csoport-tagok „liturgiája”, egy adott cselekvés-sor kiszámíthatóságát, előreláthatóságát jelenti, a biztonság pedig ennek külső veszélyektől való mentességét, illetve ennek tudati tükröződését (szubjektív biztonság) jelenti. Úgyis fogalmazhatnánk, hogy a rendet normatív értelemben a nyilvánosság előtti viselkedést meghatározó szerepelvárások (kulturális normák) összessége teszi ki: egy adott munkaszervezetben mindez leírható a munkakörre vonatkozó speciális, illetve a közösségi viselkedésre vonatkozó általános szabályokkal, de túl ezen, minden közös emberi tevékenység kitermeli a hozzá tartozó „szerepkészletet” azt a láthatatlan normarendszert tehát, amibe a „magánrend” elhagyásával, az utcára lépés pillanatában mindannyian belekényszerülünk.

Úgy különül el a közösség rendje iránti igény a biztonság iránti igénytől, ahogyan otthon, a háztartásban. A lakás tisztaságával, a képek, bútorok elhelyezésével, a konyha felszereltségével, vagy a kilátással kapcsolatos hiányérzetünk nem a biztonság-érzetünket befolyásolja negatívan, hanem egy másfajta komfort-érzet, egyfajta rend-érzet szenved csorbát.¹¹² A fogyasztóvédelem területén ezt a kettősséget régóta ismerik, amikor az áru biztonsági és minőségi paraméterei között tesznek különbséget. Ugyanakkor a két kategória szorosan összefügg egymással:

„Önmagában egy közterület tisztasága, az ápolt, gondozott környezet eredményesebb lehet mindenféle fizikai védelemnél. Például az amerikai nagyvárosokban előfordult rendbontások idején azt tapasztalták, hogy a randalírozók meghatározott területek képzeletbeli demarkációs vonalait sohasem lépték át. Hasonló jelenségek mutatkoztak az angliai stadionok környékén, ahol kialakultak azok a körzetek, amelyeket a huligánok különös erővel támadtak és azok is, amelyeket rendre megkíméltek.”¹¹³

A két kategória tartalmi rokonsága és a határainak elmosódottsága ellenére is érdemes egymástól (alanyi és tárgyi oldalon egyaránt) elkülöníteni a rendet és a biztonságot, ha pedig ez így van, akkor ezt a tartalmi különbséget át lehet vezetni a közjog világába: ha tehát a két terminus jogtárgyi szempontból értelmesen elkülöníthető, akkor nem mosható össze a megteremtésükre,

¹¹² A rendeltetéssel, használhatósággal, esztétikai igényekkel összefüggő paraméterektől alapvetően különbözik a tárgyak biztonsági „képessége”: amikor tehát mondjuk a villamosvezetékek zárlatosságával, vagy a fertőzött vízzel járó veszélyről van szó.

¹¹³ Finszter: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai...

fenntartásukra irányuló stratégiák, továbbá a hatékony közbiztonság- és a közrendvédelem jogi szabályozásának kérdései sem.

A rend (és annak érzete) – akárcsak a biztonság¹¹⁴ – kollektív társadalmi produkció. Nemcsak a közterületen látottakkal és hallottakkal, hanem a közszolgáltatásoknak a mindennapokban megtapasztalt színvonalával is szorosan összefügg. Ide érthető az utak, járdák állapota, tisztasága, tágabb értelemben a közúti és vasúti közlekedés szervezetségi foka, infrastruktúrája, evvel összefüggésben az iskola, a munkahely megközelítésének lehetőségei, továbbá, hogy a napi bevásárlások a munkahelyhez, illetve a lakóhelyhez képes hol, milyen gyorsan és milyen színvonalon bonyolíthatóak. Fontos szerepe van a rend (és a „rend-érzet”) formálásában az oktatási, szociális és egészségügyi intézmények elérhetőségével és szolgáltatásaival kapcsolatos tapasztalatoknak, és persze a kultúrált körülmények közötti és persze átlagjövedelemből is megfizethető sportolás, szórakozás, egyéb szabadidő-eltöltés lehetőségeinek.¹¹⁵

¹¹⁴„... a közbiztonság .kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.” Finszter Géza: A rendszet elmélete 208. o.

¹¹⁵ A többségi társadalom attitűdskálája mérhető, a számukra nehezen elfogadhatónak, idegennek, esetenként határozottan elutasítandónak tekintett társadalmi csoportok megítélését illetően, és egy ilyen vélemény-térkép egyben kifejezi a multikulturalitás pillanatnyi állapotát. Az ELTE ÁJK Kriminológiai Tanszéke, az Országos Kriminológiai Intézet és a Budapesti Szociális Forrásközpont együttműködése keretében a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet 2005. márciusában végzett véleménykutató felmérést, az ország felnőtt népességét reprezentáló 1200 fő személyes megkérdezésével. Az anyagból a közrendi normák szempontjából releváns néhány megállapítást idézünk:

A „rend” és a „biztonság” sikeres érvényesülése mögött ott áll a társadalom valamennyi alrendszerének (politikai rendszer, jogrendszer, az anyagi javak termelésének, elosztásának rendje, erkölcsi, vallási, kulturális normák stb.) működése. Másfelől e normák megsértése esetén itt sorakozik – a jogos önhatalom adta cselekvési lehetőségeken túl – az önvédelmi szervezetek

„Közvetve a társak iránti bizalom, illetve ellenséges érzések erősségét fejezi ki az is, hogy az emberek mennyire tartják megbízhatónak általában a többieket. A magyar közvélemény ennek alapján is közelebb áll az ellenséges, gyanakvó beállítódáshoz, mint a pozitív, társaiban megbízó attitűdhez: tízből hatan úgy vélekedtek, hogy az embereknek a kisebb vagy elhanyagolható része megbízható, és csak négytizednyien mondták, hogy az emberek többségét megbízhatónak tartják. Emellett viszonylag sokan vannak, akik a saját kultúrájukhoz, nemzetükhöz tartozó emberek egy részével szemben is elutasítók életmódbeli, gondolkodásbeli vagy képességbeli másságuk miatt.

A válaszadók nyolctizede nem szeretné, ha a szomszédjában kábítószer-fogyasztók lalnának, négyből hárman elutasítják a prostituáltakat és az alkoholistákat, míg a büntetett előéletűeket „csak” háromból ketten. Az emberek többsége egyébként az alkoholizmus mellett egy másik betegség, az AIDS hordozóit, illetve a HIV vírussal fertőzött embereket is elutasítja. Ez a gondolkodásmód az előítéletesség Allport-féle ötös skáláján kettes „fokozatúnak” számít (Allport elkerülésnek nevezi). Az egyetlen „külső” csoportot, a bevándorlókat az eddig említetteknel jóval kisebb arányban utasítják el a magyarok (minden negyedik), bár az is igaz, hogy Magyarországra jóval kevesebben vándorolnak be, mint az EU nagy tagállamaiba vagy a harmadik világhoz földrajzilag közelebb esőkbe, tehát elvileg eddig a magyaroknak kevésbé „gyűlhetett meg velük a bajuk”.

A válaszadók egy része gondolkodásmódjuk miatt utasít el egyes csoportokat: minden ötödik ember nem akar a szomszédjában szélsőséges jobb-, illetve baloldali személyt látni, minden nyolcadik pedig vallási kisebbséghez tartozókat. Ugyancsak minden tizedik utasítja el az értelmi fogyatékosokat, míg a mozgássérülteket gyakorlatilag senki (2 százalék). Ugyanakkor ezeknél a kérdéseknél azt is figyelembe kell venni, hogy a válaszadók egy része vélt vagy valós elvárások szerint válaszol, azaz megtanulta, hogy bizonyos dolgokat „nem illik” mondani, így az ő előítéletességük közvetlenül nem vizsgálható. Összességében egyébként a kérdőívben szereplő 11 csoportból a megkérdezettek héttizede kevesebb mint a felét, 28 százaléka pedig legalább a felét utasítja el, és mindössze 3 százalék azok aránya, akik senkit sem utasítanak el.”

(társadalmi rendészet), a közhatalom rendészetének tevékenysége, és a piaci alapon igénybe vehető biztonsági szolgáltatások teljesítménye.

Szó sincs tehát arról – ezt már Concha Győző is tudta – hogy az állami rendészet – még kevésbé a rendőrség – "termelné" ezt a rendet, az csupán megkísérelti annak adott állapotát fenntartani, védeni. Mind a közrend, mind a közbiztonság kooperációs igényt és ilyen jellegű folyamatos munkálkodást igénylő termék, tehát a valamennyire is sikeres veszélyelhárítás egyik alapja a szoros együttműködés a rendészeti feladatkört ellátó hatóságok (elsősorban a rendőrség) és az önvédelmi, illetve piaci alapon szerveződő szervezetek között, nem beszélve a közvetlen lakossági kapcsolatokról.¹¹⁶

A rendet tehát kétféle értelemben határozhatjuk meg:

a) részben funkcionális értelemben, amikor a dolgok, események, tettek nyilvánosság előtt zajló okszerű, kiszámítható, adott célra orientált rendezettségét, illetve az egyén és a közösség zavarás- és zaklatásmentes állapotát értjük alatta,

b) jogi értelemben pedig, mint közrendet pedig olyan jogtárgyi kör gyűjtőfogalmaként, amelyet ért támadások társadalomra veszélyessége ugyan „alatta marad” a közbiztonság-sértések által kiváltott veszélyeknek és sérelmeknek, ugyanakkor a rend-érzetet (diszkomfort-érzetet) sértő hatásuk, és előfordulási gyakoriságuk

¹¹⁶ „A külső kapcsolatok felépítése azért nélkülözhetetlen a rendészet számára, mert valamennyi akcióját ebben a közegben fejti ki. Nincs még egy hivatal, amelyik ilyen mértékben része lenne a mindennapoknak. Ugyanez a szervezet másfelől viszont a közigazgatás egyéb területeihez képest a titok sűrű hálójával védekezik.” Finszter: A rendvédelmi szervek...

jóval nagyobb „sértetti kört” fog át mint a rendszerint kriminális cselekményeket, illetve a katasztrófa-helyzeteket átfogó „közbiztonságsértés” kategóriája.

Széles dimenziója van persze azoknak a „zavarásoknak”, ahol nagyon nehéz különválasztani a „rend” és a „biztonság” sérelmét. Akinek egy épülő nagyberuházás, autópálya, állattartó telep vagy egy bevásárlóközpont közvetlen közelében kell élnie, naponta átéli ennek – a légszennyeződéstől a zajterhelésen át egészen a településtisztaság leromlásáig – minden ódiáját, ráadásul sok esetben perspektíva nélkül, befejezett tényként kell megélnie életminőségének leromlását. Még szomorúbb, ha ehhez a helyzethez – és ennek számos településen vagyunk tanúi – a különböző közintézeti szolgáltatások megszűnése, korlátozása társul, „kiegészítve” mindezt a közhatalom impotenciájával:

„A hatóságok nem ellensúlyoznak, jobb esetben asszisztálnak, rosszabb esetben elősegítik az egyenlőtlen helyzetet. A közigazgatás nagyon gyakran nem lép fel a „köz” érdekében, nem látja, vagy nem veszi figyelembe azt. Nem tesz annak érdekében, hogy a fejlődés valóban fejlődés legyen. Pillanatnyilag szó sincs fenntartható fejlődésre törekvésről, vagy esetleg a jövő nemzedék érdekeinek figyelembevételéről.”¹¹⁷

Egy ilyen típusú, soktényezős stressz-hatást kiváltó élethelyzetben valóban egyszerre kap támadást a „létbiztonság” minden eleme (jogbiztonság, közrend- és közbiztonság, szociális biztonság), csökken az ingerküszöb, s

¹¹⁷ Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 40. o.

nem véletlen, hogy a máskor elviselhetőnek tűnő, megszokott, bagatell rendsértések is a „tűrhetetlen” kategóriájába sorolódnak:

„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.”¹¹⁸

A rend lényege tehát a rendezett, rendeltetésszerű működés, illetve viselkedés – szokás, hagyomány, szakmai vagy erkölcsi szabályok által legitimált – előre kiszámítható, illetve az adott közösség által elfogadott jellegében ragadható meg,¹¹⁹ míg a biztonság, mint a közösség alapvető létfeltételei elleni támadások elleni védettségeként, egyfajta külső veszélymentesség állapotaként határozható meg.

7. A közbiztonság fogalmi elemei

Induljunk ki a biztonság egy lehetséges, a köznapi tudat számára is jól megragadható meghatározásából: „Mi is az a biztonság, tehetjük fel a kérdést. Talán úgy foglalhatnánk össze mindenki számára jól érthetően és megfoghatóan: a biztonság az, amikor jól érezzük magunkat. Jól érezzük magunkat szűkebb környezetünkben, a lakóhelyünkön, a munkahelyünkön.

¹¹⁸ Beszámoló... 35. o.

¹¹⁹ Létezik a hazai irodalomban olyan álláspont, amely teljes egészében kirekeszteni a közrendet a rendészeti jog világából, és azt a közkerölcs körébe utalja. Eszerint a közrend a nyilvános viselkedés erkölcsi és illemszabályainak összessége, amely ugyan elengedhetetlen feltétele a rendezett állampolgári együttélésnek, de amelynek szabályozására a jog ne tartson igényt. Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 2000/1. 18-21. o. Balla Zoltán: Rendészet, rendőrség, belső rend, közbiztonság. Jogtudományi Közlöny, 2000/10.

Jól érezzük magunkat az országban, ahol élünk, a világban, ahová tartozunk.”¹²⁰ A választott definíció a jelenség három alaptulajdonságára utal:

- a) az egyik a biztonság többdimenziós jellege, amely egyszerre foglalja magában többféle értékészlet védelmét, veszélymentes működését: más értékvédő mechanizmusok mellett feltétlenül idetartozik az ún. jogbiztonság, a szociális biztonság, és persze a közbiztonság,
- b) a biztonság alanyának az egyént és annak közösségeit teszi meg, elfogadva tehát az ún. humánbiztonság koncepcióját, ahol... „a biztonság alanya már nem az állam, hanem az ember, mind individuális, mind közösségi, mind globális értelemben.”¹²¹
- c) a fogalom nélkülözhetetlen tartozékának tekinti az ún. szubjektív biztonságot, azt az ismeret-, élmény- és érzésvilágot, ahogyan az emberek ténylegesen megélik a maguk és környezetük biztonsági állapotát, függetlenül a politika, illetve a híripar szereplői által közvetített „objektív” adatoktól, illetve a veszélyforrások tényleges hatóképességétől.

¹²⁰ Oros Paulina: Előszó. In: A biztonság dimenziói. Bp., 2006.

¹²¹ Kondorosi Ferenc: A biztonság fogalmának változásai a nemzetközi kapcsolatokban. In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 18. o.

A „jó biztonságérzet” tehát számtalan veszélyforrás – kockázati tényező – együttes féken tartásától, illetve a veszély gátló tényezők közös működőképességétől függ. Az emberközpontú biztonság mindenfajta életminőség alapfeltétele, hiszen – a teljesség igénye nélkül – katonai és társadalmi értelemben vett békét, igazságosságot, működő jogállamiságot, egészséges környezetet, gazdasági stabilitást, és nem utolsósorban bűnözésmentes mindennapokat jelent az egyén számára, de legalábbis annak a határozott érzetét, hogy a bűnüldözés képes a közösség rosszallását leginkább kiváltó jogsértések gyors felderítésére, a felelősségre vonás feltételeinek megteremtésére. A jó biztonságérzet része persze az is, hogy „bünt” kövesse a közösség igazságérzetével nem ellentétes szankció, illetve a sértetti kártalanítás. Ezen a ponton tapasztalható a legtöbb összemosása a köz- és a jogbiztonságnak.¹²²

Azt mondhatjuk, hogy minden olyan veszély-gátló tényező, amely az egyén és közösség áldozattá válásának esélyeit csökkenti, illetve ténylegesen közreműködik a jogsértés elhárításában vagy a megsértett rend helyreállításában, az a közbiztonság fogalomkörében helyezendő el, azok a kapacitások azonban, amelyek a már megtörtént jogsértés felderítését, a jogsértő felelősségre vonását, illetve a sértetti reparációt szolgálják, a jogbiztonság világának részei. Egyébként ez a fajta fogalmi bizonytalanság jól érzékelhető a rendészeti tevékenység kettős (vagy többes) jellegének máig vitatott megítélésében is, hiszen az ún. bűnügyi rendészet célja nem a veszélyelhárítás, hanem a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, az állam

¹²²„A büntetőjogi felelősség csak a jogrendet és nem a közbiztonságot képes helyreállítani.”
Korinek 44. o.

büntető igényének biztosítása.¹²³ A világos fogalmi elhatárolást követelő igény korántsem akadémikus indíttatású: nem mindegy ugyanis, hogy adott biztonságpolitikai koncepcióban milyen hangsúlyt (egyben finanszírozási lehetőséget) foglal el a közbiztonság megelőző, illetve reaktív feltételrendszere, és milyen a felelősségre vonási rendszer.¹²⁴ Alappal feltehető, hogy egy magas biztonsági igényeket kielégítő közlekedési infrastruktúra tartósan és a lehető legszélesebb személyi kört érintve szolgálja az emberek biztonságérzetét, egyben az objektív biztonságot,¹²⁵ miközben nem vitás, hogy az ugyanazokban az utcákban garázdálkodó,

¹²³ „Míg a veszélyelhárítás rendészeti jellege alig vitatható, a felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. A közbiztonsági és a bűnügyi rendészet egysége vagy a két funkció éles elválasztása ősi vita, amelyre igazán egyértelmű választ eddig nem sikerült adni.”
Finszter: A rendészet... 143-144. o.

¹²⁴A megelőző jellegű biztonság egyik napjainkban aktuális problémája a panelházak tűzbiztonsága, ahol a többszöri paneltüzek kapcsán derült fény arra, hogy ezekben az épületekben sokszor több évtizede elmaradt a szellőzőrendszerek tisztántartása, ahol tehát a megtelepedett anyagok mintegy gyújtózsínóruul szolgálnak egy esetleges lakástűznél, nem beszélve a számtalan folyosói rács menekülést és a tűzoltást gátló elhelyezéséről. Az alapkérdés persze itt is a biztonság finanszírozása, vagyis hogy kit és milyen arányban terhel a megelőző jellegű életvédelmi kötelezettség? Az a fenti példában nyilvánvaló, hogy messze nem csak az egyes lakástulajdonosok magánbiztonságáról van szó – hiszen bármelyikük szellőzője kiválthatja a tűz tovaterjedését – hanem a „köz” biztonságáról, ahol egy ésszerű és ugyanakkor a lakástulajdonosok korlátozott teherviselőképességét figyelembe vevő méltányos tehermegosztás keretében kellene gondoskodni a szellőzőrendszerek rekonstrukciójáról.

¹²⁵ „Változatlanul sok kifogás érkezik a közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés miatt, melyek többnyire a lakókörnyezet elviselhetetlen közlekedési helyzetével kapcsolatosak. Az országgyűlési biztos munkája során tapasztalja, hogy a levegő minőségét egyre erőteljesebben a közlekedési eredetű szennyező anyagok kibocsátása határozza meg országszerte.” Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 35. o.

vagy épp autófeltörésekre specializálódó bűnbanda gyors bíróság elé állítása és megbüntetése is pozitívan hat ki a közösség biztonságérzetére.

A fogalom mélyebb, „réteg- és csoportspecifikus” tartalmainak feltárását persze az is nehezíti, hogy a hagyományos rendészeti-közigazgatási jogi megközelítés látszólag értékmentes kategóriákkal dolgozott, emellett – normatív alapállása miatt érthetően - nem kezelte jelentőségéhez méltóan a szubjektív biztonságot,¹²⁶ sem az objektív biztonság megteremtésének és fenntartásának a közhatalom által nyújtott eszköztáron kívüli - a jogbiztonságon messze túlmutató - dimenzióit.

8. Kísérlet egy új közrendfelfogás megalapozására: a közrend, mint a közbiztonság „könnyűsúlyú” párja

A közrend a közérdeknek a közbiztonsághoz képest „könnyűsúlyú” kategóriája, ami a – valós, vagy virtuális – nyilvánosság előtti, jogilag szabályozott viselkedés gyűjtőfogalma, és melynek megsértése a közösség valóságos vagy virtuális terein bekövetkező

a) érzékileg megragadható zavarásokban (zaj, bűz, látvány¹²⁷),

¹²⁶ „A lakosság a közbiztonságot csak áttételesen érzékeli. az általános értelemben vett bűnözésről senki sem rendelkezik általános képpel. ... Mindenki fél, de nem mindenki szorong. A szorongás egy diffúz elbizonytalanodás, amikor egy bizonytalan, az egyén számára kiszámíthatatlan fenyegető kockázatot valaki túlértékel. Általában az idősek, nők, falun élők jellemzője.” Korinek 61. o.

¹²⁷ A jogellenes látvány kategóriájának két - a társadalmi többség által nem vitatott - közrendsértő eleme van, az erőszak és a pornográfia ábrázolása. Így pl. a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény szerint tilos közzétenni olyan reklámot, amely

b) a rendeltetés-ellenes közterület-használatból,¹²⁸ vagy a hiányzó közlekedési infrastruktúra¹²⁹ miatt előálló „szabadságkorlátozásokban”,

c) a közterületen és a nyilvános helyen elkövetett zaklatásokban¹³⁰

a) erőszakra buzdít, illetve a személyes vagy közbiztonságot, környezetet, illetve természetet károsító magatartásra ösztönöz,

b) amely a gyermek- és fiatalkorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődését károsíthatja, így különösen, ha a gyermek- és fiatalkorúakat veszélyes, erőszakos, továbbá a szexualitást hangsúlyozó helyzetben mutatja be.

Tilos közzétenni a törvény szerint - a szexuális árukon vagy a szexuális áruk üzletén kívül - a pornográf reklámot. A szexuális áruk, illetve a szexuális áruk üzletkörének fogalmát külön jogszabály állapítja meg. Pornográf reklám minden olyan reklám, amely a nemiséget súlyosan szeméremsertő nyíltsággal ábrázolja, különösen amelyik nemi aktust vagy nemi szervet nyíltan ábrázol.

¹²⁸Az eltérő közterület-használati igényekből eredő erős érdek-konfliktusokat figyelhetünk meg többek között az autósok és a gyalogosok, az autósok és a biciklisták, a helyi lakók és az átutazók, a gördeszkások és a gyalogosok között, hogy csak, hogy néhány jellegzetes példát említsünk. Az autósok és a gyalogosok között folyó mindennapos konfliktusokat példázza a járdán parkoló autók és az ott alig elférő gyalogosok közötti napi küzdelem. A közterület-használat mindenkori jogi rendje és a közterület infrastruktúrájának fejlesztési lehetőségei azután attól függnek, hogy ezek az érdekek milyen erővel képesek – országos, területi és mindenekelőtt települési szinten - politikai akarattá formálódni. Rend és káosz. Sajó András előadása az ELTE BTK-n, elhangzott 2007. május 8-án.

¹²⁹„Terjed a korábbi külterületek, zártkertek belterületbe vonása, lényegében az infrastruktúra kiépítése nélkül. Az alacsonyabb áron megszerzett ilyen területeken megépített ház megközelítése azután gyakorlatilag lehetetlen.” Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 38. o.

mutatkozik meg.

A közrend ebben az értelemben tehát

a) csak részben változó érték kategória, tekintettel a társadalmi megítélés, a közerkölcs, közizlés stb. módosulásaira,¹³¹ függ tehát az adott közösség jogon kívüli érték- és szokásrendjétől, viselkedési kultúrájától, még hozzá erősebben, mint a közbiztonság, amelynek tárgyai (élet, testi épség, egészség, tulajdon, a közhatalmat képviselő intézmények és személyek működésének zavartalansága) az állandóság jegyeit viselik,

b) nem egyszerűen a „közrendetlenség” hiánya, hanem a célszerűség, a hagyomány, illetve szakmai (foglalkozási) szabályok által meghatározott – együttműködésre, illetve a másik ember autonómiájának tiszteletére irányuló – normaösszesség, amely természetesen magában foglalja az előrelátható, megismerhető szabályok keretei között tartott konfliktuskezelés mintáit és eszközeit is,

¹³⁰ A közterületi zaklatás szabálysértésként való bevezetését önálló fejezetben tárgyalom.

¹³¹ „Abban a tekintetben, hogy mi tartozik az adott közösség elengedhetetlen együttélési normáihoz, a különböző korszakok mást és mást, esetenként egymással ellentétes értékítéleteket produkálnak. Évszázadokig nem volt összeegyeztethető a közrenddel az utcai cigarettázás, az viszont igen, hogy az ablakon hajították ki a háztartási szemetet. Egy időben is eltérnek ugyanakkor a különböző kulturális miliók rendre vonatkozó normái.” Drews-Wacke: Allgemeines Polizeirecht. Berlin - Köln - München, 1952. 27. o.

c) magában foglalja – és itt lép túl a rendészet alapvetően defenzív, jellegén – a szükségletkielégítő közigazgatásnak a lakosságot közvetlenül érintő elemeit, mert nem egyszerűen nem-tevést, zavarásmentességet vár el a közhatalom, a közszolgáltatás, illetve a piac szereplőitől, hanem naponta igényli ezek aktív, teremtő közreműködését a „köz” rendjének fenntartásában, színvonalának javításában.

A közrend a lakáson és a munkahelyen kívüli életterek mérhető állapota, melynek megsértése a közösség „rendeltetésellenes” működésére, zavarására utal, míg a biztonság hiánya a közösség egye tagjainak létét, vagyonát, szabadságát sérti vagy veszélyezteti. A jó közrend ma már nem valamiféle misztikus, Merkl által annak idején joggal kritizált „Verwaltungsgut”, hanem a szó modern, materiális, és településre korlátozott értelmében elsősorban a közterület - ideértve a lakóhely közvetlen környezetét – tisztaságát, zajmentességét,¹³² a zavartalan

¹³² Lakossági oldalról a lakóhely zajmentessége a közrendvédelem talán legfontosabb szegmense, miközben jelen körünkben a települési környezet védelmének egyik legnehezebben megoldható területe a környezeti zajterhelés csökkentése. Nap mint nap tapasztaljuk, hogy a lakosság egyre érzékenyebben reagál a közúti és a légi közlekedés zajforrásaira, illetve azokra a fejlesztésekre, melyekkel kapcsolatban a zaj növekedését vélelmezi.

A problémák kezelésére, az uniós zajdirektíva és a hazai szabályozás a nagyobb önkormányzatokat arra kötelezi, hogy első lépésként készítsenek stratégiai zajtérképet. A stratégiai zajtérkép a környezeti zaj átfogó értékelésére illetve az adott területen belüli aktuális zajhelyzet értékelésére és a jövőbeli zajhelyzet előrejelzésére készített térkép, ami a település területén a közlekedési és ipari eredetű zajterhelést mutatja be könnyen érthető, szemléletes formában.

közterület-használathoz szükséges infrastruktúrát (közutak, járdák állapota, sétányok, sétálóutcák, kerékpárutak, pihenésre szolgáló közterek, parkok, nyilvános WC-k, pihenő padok, stb.).

A tömegközlekedés területén a váratlan menetrendváltás, a járatok lényeges megritkulása, a közterületi objektumok és szolgáltatások állapota, színvonala alapvetően kihat az érintett lakosság közrenddel kapcsolatos attitűdjére, „rendérzetére”. E „rendsértés” negatív hatásai közvetlenül észlelhetők, tömeges tapasztalat tárgyai, miközben az a körülmény, hogy nem végzik el e járművek kötelező műszaki vizsgálatát, a nyilvánosság előtt rejtve marad. Ez utóbbi mulasztás már az életvédelmi normát érintő biztonság fogalomkörébe tartozik, amely naponta tömegek életét, testi épségét, vagyonát veszélyezteti, s adott esetben csak idő kérdése, mikor következik be a tragédia.

A zajtérkép többféle térkép összességét jelenti, melyek zajforrás-csoportonként, a napi, illetve az éjszakai zajterhelésre tekintettel, különböző színekkel szemléltetik a számított zajjellemzőket vagy a határértékhez viszonyított zajszint különbségeket. A zajforrás-csoportok a következők: közút, vasút, repülőtér és ipari létesítmények. A stratégiai küszöbértékek és a zajterhelési térképek összevetésével készültek a konfliktus térképek, melyek megmutatják, hogy a településen hol és milyen mértékű határérték túllépés van.

A környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet 14. §-a szerint a véglegesített zajtérkép benyújtásának határideje 2012. június 30. Az érintett lakosság számát és a túllépés mértékét jogszabály által előírt módon súlyozottan figyelembevevő térképek, az érintettségi térképek, a probléma súlyosságára és a megoldás sürgősségére is utalnak. E térképek fontos információt szolgáltatnak ahhoz, hogy az intézkedéseket a település egyes részein milyen sorrendben célszerű megtenni.

Foglaljuk össze a közrend és közbiztonság elleni támadások közötti legfontosabb különbségeket:

a) A közrend megértése részben zavaró, zaklató jellegű emberi magatartásban, illetve közintézeti, közüzemi szolgáltatás megvonásában, korlátozásában, drágulásában, színvonalcsökkenésében manifesztálódik, a közbiztonság sérelme „esemény” (természeti, műszaki) is lehet,

b) ha a közrendsértés jogsértésben nyilvánul meg, akkor döntően a bagatelljogsértések világába tartozik, tehát társadalomra veszélyessége részben elsősorban rendkívüli tömegében áll, részben abban, hogy megítélésében a társadalom megosztott, így felderítése, szankcionálása rendszerint nélkülözi azokat a társadalmi kontrolltényezőket, melyekkel a bűncselekmények jelentős része rendelkezik, mindez megnyilvánul sajnos abban is, hogy a lakosság a közrendet érintő panaszaival sokszor magára hagyottnak érzi magát a közrendet (elsősorban a közterület rendjét) gazdátlannak tartja,

c) a közrendsértés által támadott érdek- és értékrend – szemben a közbiztonság elleni támadásokkal – kor, terület- és kultúrafüggő,¹³³

¹³³ Ezért a közrendre is igaz, amit Tóth Judit – Bibót idézve – a közérdek körüljárása kapcsán leszögez: „nincs egyetlen, általános értelme a közérdeknek, mert a kisebb-nagyobb társadalmi csoportosulások, a társadalom és az egyén számára „a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemből és pillanatnyi behatástól érintet értékelés.” Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt. Európai Tükör, 2007/1. 31-59. o.

d) közrendsértés a nyilvánosságot, a mások (előre meg nem határozható számú személyek) általi észlelhetőség lehetőségét foglalja magában, míg a közbiztonság veszélye – annak manifesztálódásáig – tökéletesen rejtve maradhat (összeesküvés, rejtett műszaki hiba) a veszélyeztetett közösség előtt.¹³⁴

Azok a jogsértések tehát, amelyek túllépik a zavaró, zaklató jelleget és ezáltal sértik, vagy veszélyeztetik az egyéni és közösségi lét alapjait képező jogtárgyakat (ideértve az állam és intézményei biztonságát is), a közbiztonság ellen irányuló cselekményi körbe tartoznak¹³⁵. Ezért aztán a közbiztonság is szűkebb kategória, mint a jogrend. Elsősorban a büntetőjog, a kriminológia, továbbá a katasztrófa-elhárító közigazgatás kategóriája, amelynek megsértése - szemben a közrenddel - lehet konspiratív is.

¹³⁴ A játszótér hintáinak, illetve az egyéb szabadtéri játékoknak az ellenőrzése, karbantartása életvédelmi kérdés, tehát a közbiztonság fogalma alá rendelhető. Hogy azután szabad-e oda kutyákat beengedni, éjjeli „hajléktalanszállónak” vagy éppen illegális szeméttlerakónak berendezni, nos ezek a veszélyhelyzetek alatta maradnak az élet- és vagyonbiztonság elleni támadásoknak, s a „köz” rendjével, a közterület társadalmilag elfogadott rendeltetésével szembeni támadásokként jellemezhetők. Vannak természetesen határhelyzetek: a betört kirakat látványa nem vitásan a bűnözési félelmet erősíti, tehát a (szubjektív) közbiztonság körébe tartozik, ugyanakkor – mint egyfajta vizuális sérelem – az adott közterület megszokott rendjét sérti, tehát a helyi közrend állapotára is kihat egyben.

¹³⁵ „A közrendészetnél egyértelműbbnek tűnik a közbiztonság meghatározása, amely az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől, és a rendsértésektől (szabálysértésektől). Szamel: Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Bp., 1990. 30. o.

A fentiekből következik, hogy a rend és ennek szubjektív oldala, a „rend-érzet”¹³⁶ kutatására nem a közjogi normák vagy stúdiumok koherencia-igénye miatt van szükség. Azért érdemes foglalkozni vele, mert az élet nyilvános tereinek „rendezettségével” összefüggő lakossági igényt, illetve elégedettségi szintet mér fel, tükrözi. Ezáltal a keresleti, megrendelői oldalát képezi egy szolgáltató jellegű közrendvédelmi szisztémának, amiről a dolgozat egyik utolsó fejezetében teszünk említést.

9. A köznyugalom, mint a közrendsértés közvetett és közvetlen tárgya

E dolgozatnak nem lehet célja valamennyi rendészeti beavatkozásra alapot adó „rendkategória” részletes feldolgozása. Ugyanakkor nem lehet említés nélkül hagyni a rendészeti jogban és irodalomban sokáig a közrenddel és közbiztonsággal „rivalizáló” kategóriát¹³⁷, a köznyugalmat.

Már az 1931-es porosz Polizeiverwaltungsgesetz is elhagyta a veszélyelhárítás tárgyai közül a köznyugalmat, miközben a rendészeti ténykedést törvényi keretek közé szorította, melyen belül a rendészeti hatóság kötelességszerű mérlegelésétől tette függővé az intézkedési jogok gyakorlását.¹³⁷

¹³⁶ Tauber István kritikájával szemben változatlanul fenntartom, hogy a „rendérzet” erősebben függ a lakókörnyezetben szerzet közvetlen tapasztalatoktól, mint a biztonságérzet, így virtuális élmények által kevésbé téríthető el az „objektív” közrendtől. Tauber: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. Belügyi Szemle, 2002/4. 137. o.

¹³⁷ „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmässigen Ermessen notwendigen Massnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.”

Hogy a köznyugalom fogalma mára nemcsak a rendészetből kopott ki, hanem a szakmai, publicisztikai és a mindennapi nyelvhasználatból is, arra megint csak a Google keresőprogram találatainak száma a bizonyíték, hiszen „mindössze” 597 találatot jelez, ami a több százezres (német területen másfél milliós) előfordulást mutató „társaihoz” képest valóban elenyészőnek látszik.

A Wikipédia c. – milliók által naponta látogatott, bárki által szerkeszthető és használható - internetes lexikon meghatározása a büntetőjogi kommentárokból található „standard” definíciót idézi, miszerint a köznyugalom olyan társadalmi légkör, melyben a törvényes rend iránti tisztelet, kölcsönös megbecsülés, az állampolgárok jogos érdekeinek elismertsége az uralkodó. A köznyugalmat elsősorban nemzetiségi és vallási előítéletekből, önzésből fakadó antiszociális viselkedési formák zavarják meg. Az e csoportba tartozó bűncselekmények hatása elsősorban a közvéleményben észlelhető nyugtalanság, zavar.

A köznyugalom azonban – közigazgatási jogi, ezen belül rendészeti megközelítésben – jóval szélesebb fogalomkört takar. A jogállamban nemcsak annak társadalmi tükröződését jelenti, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hanem azt is, hogy a közhatalom nem áll útjában az egyéni és közösségi érdekérvényesítő és önkifejezési törekvéseknek. A köznyugalom – mint a veszélymentesség állapotának külső, pszichés feltétele – átfogja az emberi lét különböző dimenzióit. Ezt a jelenséget a legáltalánosabb szinten úgy írhatjuk körül, hogy nem más, mint a különböző rend- és biztonság-kategóriák egész sorának tükröződése a társadalmi tudatban. Messze nem csak a kriminális értelemben vett biztonság tudati

tükröződéséről van tehát szó, hanem az ún. szociális és a védelmi típusú biztonság érzete is része a legtágabb értelemben vett köznyugalomnak.

Tapasztalati tény, hogy akit egzisztenciális gondok nyomasztanak, annak az általános "veszélyeztetettség-érzete" is rosszabb. Ő maga tudati értelemben is sérülékenyebb, mint az, akinek módja van befektetni, „adicionális biztonságot” vásárolni a saját, illetve családja, cége stb., védelme érdekében. Az sem szorul bizonyításra, hogy a háborús fenyegetettség tömeges nyugtalanságot, bizalomvesztést okoz.

A közösség nyugalma nemcsak a jogsértésektől való közhatalmi védettség, a – viszonylagos – veszélymentesség tudatát jelenti. Idetartozik a veszélyelhárító és a jogérvényesítési lehetőségekben való bizakodás, de nem hagyhatóak figyelmen kívül a helyi és országos közhatalom nyilvánosság előtt zajló történései sem.

A média-eseménnyé előléptetett közéleti botrányok, a közszereplőknek a közösség felháborodására, illetve riadalmának kiváltására alkalmas cselekedetei

- a) általánosságban borzolja a közvéleményt,
- b) a „hivatalos társadalom”, a „hatalom” egészével kapcsolatos tömeges bizalomvesztést, bizalom-megvonást idézhetnek elő,
- c) ha a „mérgezett közélet”, illetve annak a nyilvánosság előtti demonstratív tálalása mindennapossá válik, egyedileg is kimutatható, negatív pszichés hatást is előidézhet.

Az alábbiakban a köznyugalom tartalmának, illetve veszélyeztetésnek talán legaktuálisabb, legérzékenyebb dimenzióját, nevezetesen a fogalom kisebbségi jogi megközelítésének néhány aspektusát szeretném bemutatni, azt az esetcsoportot, amikor a köznyugalom a jogellenes magatartás közvetlen tárgyául szolgál. A következő fejtegetés a kisebbségi ombudsman 2002. évi beszámolójának megállapításai alapján került ebbe a fejezetbe. Annál könnyebb lelkiismerettel vállalható e „plágium”, mert annak idején e sorok írója is közreműködött az itt leírtak megfogalmazásában. Az elemzés azért is érdekes lehet, mert tökéletesen szemben áll a „közmeiltség” büntetőjogi védelmének indokoltságát tagadó – korábban részletesen idézett – alkotmánybírói különvéleménnyel.

Általában véve elmondhatjuk minden jól működő, kohézióval rendelkező közösségről, hogy tagjai – valós, vagy szimbolikus értelemben – összetartozónak érzik magukat, egyfajta „mi tudattal” rendelkeznek, amiből az is ered, hogy más közösségektől (a „másoktól, kívülállóktól) elkülönítik magukat. A közösség tagjait tehát részben az azonosulás, részben az elkülönülés tudata tartja össze, valamint, hogy a csoport saját belső normákkal rendelkezik, melyek képesek ennek a kikényszerítésére. Az egyén számára a közösségi cselekvés, annak norma- és értékrendje, érzelmi és eszmevilága

- a) erősíti a társadalmi normák sikeres elsajátítását, az önmeghatározás képességét (szocializációs funkció),
- b) védelmet, orientációt, a kiszámíthatóság élményét adja (biztonsági funkció).

Életünk során, egyszerre számos közösségnek vagyunk a tagjai: közösséget alkot az osztály, a szülői munkaközösség, közösséget hoznak létre a munkatársi kapcsolatok, a klubbársaság, a társasház tulajdonostársi viszonyai, a település szavazópolgárai önkormányzáshoz való jogának gyakorlása stb.

Minden közösségről elmondhatjuk, hogy az érintett személy külső inerciarendszere: az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa. A közösséghez tartozás joga ilyképpen kétségtelenül személyiségi jog. Az emberi közösségek kisebbik hányada – esetleg változó – tagságától független, önálló léttel és vagyonnal is rendelkezik, saját állandó szervezete van, jogképességét a jog elismeri. A személyösszességek többsége azonban nem jogi személy, polgári jogi értelemben nincsenek jogaik és kötelességeik. A kérdés az, hogy

- a) a nem jogalany közösségeket miként kezeli a jog; vannak-e olyan jogosultságok, amelyek őket is megilletik,
- b) van-e a jogképességgel nem rendelkező személyösszességnek tagjaitól független méltósága,
- c) ha igen, az milyen típusú jogvédelemben részesül.

A hatályos jogot áttekintve elmondhatjuk, hogy számos törvényünk különböző jogokkal ruházta fel, illetve védelemben részesíti az önálló jogalanyisággal nem rendelkező személyösszességet. A közösség méltósága tehát – ha meghatározás nélküli formában is – létező fogalom a magyar jogban. Mégis azt kell mondanunk, hogy a társadalomban kisebbségi

helyzetben lévő közösségekről kialakult pozitív vélekedések, értékítéletek összességét, e közösségek tiszteletét, társadalmi elismertségét kifejező közméltóság fogalmát – a fogalom becsületvédelmi és kisebbségi jogi értelmében – a hazai jog nem ismeri. Az Alkotmány kizárólag természetes személyekhez kapcsolja a méltóságot, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. A közösség méltóságát sértő cselekmények a büntetőjogban ugyan hivatalból üldözendő közvadás bűncselekmények, de ezek (uszítás, nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelképek terjesztése, nagy nyilvánosság előtt való használata, közszemlére tétele) csak nagyon ritkán kerülnek a büntetőbíróság látókörébe. A leggyakoribb közméltóságot sértő cselekménnyel, a gyalázkodással szemben a büntető- és szabálysértési jog „csak” a rágalmazás és becsületsértés különböző alakzataival lép fel, főszabályként egyéni jogsérelem, és kivételes esetben a személyösszesség sérelme esetén.

A személyiségi jogsérelemmel szemben a polgári jog, a jogág jellegéből adódóan az egyéni, sőt, a jogterület sajátosságai miatt, a személyes (néhány kivételtől eltekintve) jogérvényesítés lehetőségét biztosítja csupán.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a közösség méltóságának a védelmét csak közvetetten, annyiban biztosítja a magyar jogrendszer, amennyiben a sértés egyéni érdeksérelemet is okoz, és ennek megbüntetését magánindítvánnyal, reparálását polgári perrel érvényesíti a személyében érintett fél.

A kisebbségi ombudsman meggyőződése szerint tehát az emberi méltóságnak meghatározott közösségi értékekkel összefüggő dimenzióját – mint önálló jogtárgyat – olyan új becsületvédelmi szabályozásban kell részesíteni, amely kifejezi, hogy az emberi méltóság alkotmányos védelme nemcsak a természetes személyekre, hanem azok meghatározott közösségeire is kiterjed. Teljességgel elfogadhatatlan, hogy jelenleg mindössze a Btk. kommentárja és a büntetőbírói gyakorlat explicálja – a rágalmazás jogi tárgyaként – ezt a területet: eszerint megilleti a védelem a jogi személyeket és az olyan személyösszességeket is, amelyeknek nincs ugyan önálló jogképessége, de olyan kollektív társadalmi kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyek teljesítése megalapozhatja a társadalmi megbecsülésük létrejöttét, s ennek ugyanolyan lehet a társadalmi értéke, mint a természetes személyek esetében. A közméltóság fogalma ugyanakkor a tételes jogban és a kommentárirodalomban is meghatározatlan, védelmének határai és eszközei sem tisztázottak.

Az utóbbi időben a közbeszéd számos, a köznyugalmat felkavaró, „elfajult” alakváltozata teszi egyre sürgetőbbé, hogy a fentebb idézett „keskeny sáv” jogilag kezelhetővé váljon, hogy a jogalkotó a büntetőjogon kívüli szankcionálás lehetőségeit a jelenlegi szabályozáshoz képest egyértelműbbé és szigorúbbá tegye.

A korábbi évek beszámolóiban az ombudsman már felhívta a közvélemény, a jogalkotó, illetve tágabban a politikai elit figyelmét arra, hogy amennyiben a becsület, a jó hírnév csorbítására alkalmas, gyalázkodó, lejárató, vagy éppen megvetés kiváltását kívánó célzattal megfogalmazott kijelentések nem konkrét személy vagy személyek, hanem egy meghatározott embercsoport, közösség ellen irányulnak, a kisebbségi ombudsman csupán

azt állapíthatja meg, hogy fennáll-e a Btk. 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás büntettének a gyanúja, vagy sem.

A 2001-es beszámolójában mutatott rá a kisebbségi biztos, hogy Magyarországon nem minősül jogellenesnek, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság előtt, hogy cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Más szavakkal: az érintett kisebbségek jelenleg védtelenek a nyilvánosság előtt történő, „csak úgy általában” cigányozó, zsidózó stb. megnyilvánulásokkal szemben.

Az alapkérdések tehát, amelyekben a jogalkotónak döntenie kellene – feltéve, hogy a közösségek méltósága az emberi méltósághoz hasonlóan védendő érték – az alábbiak:

- a) a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak,
- b) kizárólag verbális cselekményekre terjedjen-e ki a nagyobb nyilvánosság előtti „közméltóságsértés”, vagy megvalósulhat (mint például a tetteges becsületsértés vagy a kegyeletsértés eseteiben) más módon is (például az adott közösség létesítményeinek, jelképeinek megrongálása, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása és ehhez hasonló egyéb magatartások tanúsításával),
- c) milyen jogági körben és milyen típusú szankciók révén történjen meg a felelősségre vonás.

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat szerint: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és a méltósághoz való alanyi jogát.”

A hatályos nemzetközi jog emberi jogi dokumentumainak egyik kiindulópontja az emberi méltóság. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya „az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltóságáról” szól, és az emberi méltóságot a jogok végső forrásának tekinti akkor, amikor arra a felismerésre utal, hogy „az emberi jogok az emberi lény veleszületett méltóságából erednek”.

Az alapjogok körében az emberi méltóság legnagyobb „riválisa” a véleményszabadság, amely a kommunikációs jogok anyajoga. Minden becsületvédelmi szabályozásnak tehát szembe kell nézni avval, hogy büntetőjogi védelemre nem tarthat igényt az a vélemény, amely adott esetben a közösség érzékenységét sérti, aggodalomkeltő, ellenszenves, vagy éppen stílusában visszatetsző, kulturálatlan.

A közméltóság sérelme elválaszthatatlan attól a tágabb kört felölelő alkotmányos értéktől, amit köznyugalomnak, ezen belül közhangulatnak hívunk.

A köznyugalom – kisebbségi jogi megközelítésben – annak tükröződését fejezi ki, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hogy sem a

közhatalom, sem egyéb társadalmi csoport nem áll útjában a törvényt tisztelő „másság” legkülönbözőbb kifejeződési formáinak (tehát az eleven multikulturalitásnak), az egyének és közösségek önazonosságra, vagy éppen integrációra, illetve asszimilációra irányuló törekvéseinek, hogy a közbeszéd vagy kiveti magából a „gyűlöletbeszéd” legdurvább formáit (az kevés, hogy a gyalázkodás a gyalázkodót is minősíti a nyilvánosság előtt), vagy a közhatalom rendelkezik adott szankciórendszerrel, illetve egy olyan szakapparátussal, amely kellő következetességgel és szigorral képes fellépni a gyalázkodó, kifejezetten a védett közösségek becsületébe gázoló megnyilvánulásokkal szemben.

A köznyugalom a kisebbségek számára a szabad identitásválasztás, illetve a veszély- és fenyegetettség-mentesség állapotának külső, pszichés feltétele, amely átfogja létük különböző dimenzióit. Tehát ideális esetben nemcsak a kriminális értelemben vett biztonság érzetét, hanem az esélyegyenlőségi normák érvényesülésének „biztonságát” is magában foglalja.

A biztosi vélemény szerint a közösségek méltóságát támadó „gyűlöletbeszéd” már nem a köznyugalmat mint elvont, általános entitást sérti, hanem – uszító jelleg, tehát meghatározott cselekvésre való felhívás vagy ennek sugallása nélkül – identitásukban zavarja, érzelmeikben sérti (fenyegeti, gúnyolja, megalázza) a közösség tagjait, de emellett alkalmas lehet arra, hogy egyes kisebbségi csoportokat társadalomellenes célok megvalósítására mozgósítson, illetve a közhangulatot olyan módon formálja

át, amely megkönnyíti, hogy e csoportok céljaikat erőszak vagy fenyegetés alkalmazása útján érijék el.¹³⁸

A közvetlen tárgy tekintetében azt kell eldönteni – ahogyan erre korábban utaltunk –, hogy a közméltóságot érintő jogvédelem körébe milyen típusú közösségek tartozzanak. Kisebbségvédelmi szempontból nem elfogadható a rágalmazás és a becsületsértés kapcsán a büntetőjogi gyakorlatban érvényesülő „személyösszesség” kategória, amely – a jogi személyeken

¹³⁸ Erre a köznyugalom-felfogásra rímel a náluk is ismert, „Auschwitz – lüger”-nek nevezett történész, David Irving németországi esete a kilencvenes évek első felében. A müncheni idegenrendészeti hivatal utasította ki a „tudományos tevékenységet” folytató történészt Németországból, 1993 novemberében. A határozat indokolása szerint Irving 1980 óta rendszeresen vett részt és mondott beszédeket közismerten szélsőjobboldali szervezetek (Deutsche Volkunion, Nationale Partei Deutschlands) rendezvényein. A beszédek lényege abban állt, hogy Németországban nem léteztek megsemmisítő táborok, az „Endlösung” nem emelkedett a kormánypolitika rangjára, mindössze arra, hogy a nyugat-európai zsidóságot a kelet-európai térségben „helyezzék el”. A kétségtelenül megtörtént halálesetek nem a tervszerű megsemmisítés, hanem a betegségek, az elégtelen táplálkozás, és egyéb „háborús hatások” következményei. Mindebből következően a hatmillió zsidó áldozat elsősorban az amerikai zsidóság és Izrael állam érdekeit szolgáló hazugság, tudományosan nem bizonyított legenda. A beszédek mellett Irving rendszeresen publikálta nézeteit a sajtóban, és e témában több könyve jelent meg.

A határozat szerint a történész németországi jelenléte – túl azon, hogy elkövette a közösség elleni izgatás (Volksverhetzung) bűncselekményét, ami önmagában is elégséges lehet a kiutasítás alkalmazására – szellemi, ideológiai muníciót adott azoknak a szélsőjobboldali csoportosulásoknak, melyet elfogadják és terjesztik az erőszak kultuszát, fájgyűlölők és nosztalgiát kívánnak kelteni a nemzetiszocialista korszak iránt, emellett jelentősen értik az áldozatok hozzátartozóinak kegyeleti érzéseit (Piätsempfinden der Angehörigen). A határozat azt is megállapította, hogy pusztán az a tudat, hogy Irving részt vesz egy gyűlésen, felforrósította a hangulatot, agresszióra sarkallta a jelenlévőket. Közvetve tehát megállapítható a felelőssége azokért a rasszista motivációjú bűncselekményekért, melyeket 1990 után a keleti tartományokban külföldiekkel szemben elkövettek.

kívül – a közös feladatvállalás alapján működő közösségeket védi: a verbális támadások éppenséggel olyan – a diszkriminációt naponta megélő – közösségek, társadalmi csoportok identitását, méltóságát veszik célba, amelyek tagjait nem fűzi össze konkrét feladat vagy valamilyen tagsági viszony, nem tudatos választás alapján szerveződtek, hanem a születés véletlene vagy egyéb, akaratukon kívül álló körülmény döntött – legtöbbször egész életükre szólóan – csoport-hovatartozásukról (nem, nemzeti-etnikai hovatartozás, szexuális beállítottság, testi és szellemi fogyatékoság).

Ezen a ponton kell tehát különbséget tenni – amit a jelenlegi szabályozás egyáltalán nem tesz meg – adott személyösszességek (például foglalkozási csoportok) jóhírneve, illetve a becsületvédelemre szoruló kisebbségek méltósága között. A két kategória ugyanis

a) érdekérvényesítő-képességét, a társadalmi életben való sikeres részvétel esélyeit,

b) valamint a többségi társadalom által táplált előítéletek és egyéb elutasító reflexek intenzitását, fenyegető erejét tekintve nincs egy súlycsoportban egymással.¹³⁹

¹³⁹ Az orvosi műhibák tendenciózus, a ténszerűséget nélkülöző nyilvánosságra hozatala ideig-óráig megrendítheti a lakosság egyes köreibben a szakmába vetett bizalmat, elbizonytalaníthat egyes orvosokat, ez azonban nem változtat az orvosi hivatásnak a társadalomba mélyen beágyazott magas társadalmi presztízsén, vagy azon, hogy a szakma gyorsan és hatékonyan tud – kamarai közreműködéssel – a nyilvánosság előtt védekezni. Mindemellet adott az orvos számára az egyéni választás lehetősége: ki lehet lépni az adott csoportból.

Ezzel szemben egy kisebbségi helyzetben lévő etnikai, vallási, ideológiai, vagy szexuális preferencia alapján létrejött közösségnek

A közös feladatvállalás alapján definiálható „személyösszességek” és jogi személyek jó hírneve, „becsülete” nem más, mint az a társadalmi megbecsülés, amely róluk, a tulajdonságaikról, illetve teljesítményükről a környezetükben kialakult. A fentiekben kifejtett közméltóság megsértése esetében azonban nem egy már meglévő, pozitívnak tekinthető társadalmi értékítélet „lerontásáról” (vagy ennek kísérletéről) van szó, hanem olyan kisebbségi helyzetű társadalmi csoportok „gyalázásáról”, amelyek objektív társadalmi megítélése vagy teljesen hiányzik a közvéleményből, vagy velük szemben éppenséggel dominálnak az érzelmileg vezérelt negatív előítéletek, illetve a társadalom legalábbis megosztott például abban, hogy az érintett közösségek – érték- és szokásrendjüket illetően – integrálhatók-e egyáltalán.

A közösség méltósága elleni támadások legkonkrétabb, „legalsó” szintje az „elkövetési tárgy”, amelyet a jogsértő magatartás közvetlenül sért vagy veszélyeztet: ennek elemeit, „értékkészletét” a teljesség igényével nem tudjuk felsorolni, de mindenképpen idetartoznak az érintett közösségre kifejezetten jellemző, vele azonosítható, széles körben ismert sajátosságok (egyedi karakterjegyek, szokások, ünnepek, az azonosulást segítő jelképek stb.).

Az beszél gyűlöletkeltő, tehát a mi értelmezésünkben közméltóság-sértő módon, aki egy adott közösségről (a közösséget képviselő személyről) tény,

a) meg kell küzdenie avval, hogy tagjait a „saját” csoporttól elkülönítve, „ellenségként”, jobb esetben „idegenként” definiálják, vagy a közbeszédben rendszeresen ilyen következtetés levonását sugallják (ingroup, outgroup diskurzus),

b) tagjai vagy egyáltalán nem, vagy csak jelentős lelki sérelmeket okozó önfeladás árán tudnak „választani”, azaz kilépni a diszkriminált közösségből.

értékítéletet olyan módon hoz nagyobb nyilvánosságra, amely – anélkül, hogy kimerítené a Btk. 269. §-át – alkalmas e csoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására. Az érzelmekre kíván hatni azáltal, hogy

a) kisebbségellenes indulatokat gerjeszt, illetve erősít fel, a többségi társadalomban elősegíti „megalapozza” a racionális érvelést nem tűrő előítélet-képződést,

b) érzelmi, pszichikai sérelmet (bűntudatot) okozhat azáltal, hogy megnehezíti a támadott kisebbség tagjainak szabad identitásválasztását, azt sugallva, hogy „másságát” „bűnnek”, természetellenes állapotnak tekintse.

A kisebbségi ombudsman tehát azt állítja, hogy az ilyen típusú verbális megnyilatkozás esetében lényegesen több érdek sérül, mint a köznyugalom elvont veszélyeztetése, amiről jól tudjuk, hogy – a „gyalázkodás” elkövetési magatartásával kapcsolatban – az AB nem tartott elégségesnek ahhoz, hogy büntetőjogi értelemben alapjogi korlátozás indokául szolgálhasson. Mindezt egyértelműen megerősítette az AB 30/1992. (V. 26.) határozatának indokolása, amely szerint

„...a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban

más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.”¹⁴⁰

¹⁴⁰ Érvelésének megfelelően a közméltóság pönalizálásának érdekében a kisebbségi ombudsmannak a Btk. módosítására irányuló szövegjavaslata a következő volt:

„A közméltóság megsértése

(1) Aki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, vallási meggyőződés, illetve a szexuális irányultság szempontjából érintett közösség méltóságának megsértésére alkalmas tényt állít, híresztel, ilyen tartalmú kifejezést használ, való tény hamis színben tüntet fel, illetve a közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekményt követ el, büntetendő.

(2) Méltóságsértőnek tekintendő minden olyan állítás, felszólítás, kívánság, bírálat, illetve értékítélet, amely az (1) bekezdésben meghatározott közösség képességeire, tulajdonságaira, nyelvére, szokásaira, történelmi múltjára vonatkozik és amely – a társadalomban kialakult általános felfogás, illetve az elkövetés konkrét körülményei alapján – indokolatlan lealacsonyítást, megvetést, gyalázkodást fejez ki, vagy – akár tárgyilagos előadásmód keretében is – ilyen jellegű érzelemnyilvánításra ösztönöz.

(3) A közméltóság megsértésére alkalmas egyéb cselekménynek minősül különösen az érintett közösség épületének, jelképének, az érintett közösséggel egyértelműen azonosítható síremléknek, emléktáblának, kegyhelynek stb. a megrongálása, szétrombolása, szétdúlása, beszennyezése, bemocskolása, meggyalázása.”

(A Btk. 137. §-ának 12. pontja szerint nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek a sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz, sokszorosítás, illetve elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján történő elkövetését is érteni kell. Az állandó büntetőbírói gyakorlat alapján nagy nyilvánosság megállapítására van lehetőség akkor is, ha meg van a reális lehetősége annak, hogy nagyobb, vagy előre meg nem határozható számú személy tudomással bírjon a bűncselekményről.)

9. A közrend vertikális szerkezete, a közrendsértések lehetséges tipológiája

A rendfogalmaknak a hazai közjog világában tapasztalható inkoherenciái nem csak azért jelentenek gondot, mert azok a rendészeti dogmatika egyik elemét - nevezetesen a rendészet anyagi jogi megalapozását – érintik, hanem azért is, mert az alapjogokat közrendvédelmi okokból korlátozó vagy szankcionáló rendészeti szervek napi, tömegesen jelentkező jogalkalmazási dilemmái is részben ebből a „határozatlanságból” származnak. Amikor tehát dönteni kell arról, hol kezdődik a közterület közjogi értelemben releváns megsértése, mikor éri el a közösséggel szembe fordított magatartás a „kihívó”, tehát a garázda jellegű, a reklám-plakáton ábrázolt szexualitás mikor nevezhető pornográfának, lehet-e a közterületi megemlékezésen magányosan a miniszterelnök ellen demonstráló gyülekezési jog megsértése szabálysértés miatt felelősségre vonni.

Az első jogalkotói feladat eldönteni, hogy mi tartozzék a közrend jogi értelemben vett látókörébe mindabból, ami az illem, a közízlés, a közszemérem, tehát az Otto Mayer féle „jó közösségi rend” (gute Ordnung des Gemeinwesens) fogalma alatt tárgyalható. A következő szempont, hogy a közrendsértőnek minősített devianciáknak ebből a konglomerátumából mit helyez el a „szankciós jogok” körében, illetve milyen egyéb jogági felelősségi alakzatokat alkalmaz.

A közrend jelentéskészletét modellszerűen ábrázolva a fogalom négy rétegű:

- a) mint gyűjtőkategória (Universalrechtsgut) magába foglalja a társadalom értékrendjének a közjogi jogrendszert érintő, közrendi vonatkozású maximáit,
- b) mint ún. negatív közrend, jelenti azokat a generálklauzulákat, melyek a közrendet sértő magatartás „különös tárgyai” lehetnek (köznyugalom, közszemérem, közerkölcs, közízlés),
- c) jelenti a közigazgatási jog által védett közérdek ágazati felosztásából eredő sajátosságokat (szakrendek kategóriája),
- d) végül jelenti a konkrét közrendvédelmi előírásokat, illetve közrendsértő elkövetési magatartásokat, azt az esetkört tehát, amikor a közrendi klauzula „tartalommal töltődik ki” (pozitív közrend).

Amikor a közrend megsértése jogszabályban nevesített elkövetési magatartásokban testesül meg, s a felderítésükre, szankcionálásukra irányuló eljárások és szervek törvényi szabályozást kapnak, akkor csak a jogállamiság formai követelményének tettünk eleget. Materiális értelemben az is szükséges, hogy a jogellenesség nyilvánítás mögött tényleges jogtárgy-sértés (társadalomra-veszélyesség) húzódjon meg. A közrendnek mint jogfogalomnak ahhoz a szabályozási axiómához kell igazodnia, miszerint akkor váljék „büntetendővé” a közrendsértés,

- a) ha a normakövetés jogon kívüli eszközei nyilvánvalóan elégtelenek,
- b) ha a közrendsértés – akár többségi, akár kisebbségi értelemben vett – a nyilvánosság valamilyen dimenziójával rendelkező közérdeket sért,

- c) adottak a jogsértés felderítésének, szankcionálásának személyi, szervezeti, technikai feltételei.

A helyzet paradoxona, hogy ex lege szabályozás esetén a „rend” a „rendetlenséggel” definiálható, tehát tartalmát nem a kívánt magatartások köre, hanem a kiválasztott jogtárgyakat sértő, veszélyeztető cselekmények összessége teszi ki (pozitív közrend).

Ahogy korábban definiáltuk, a jogilag értékelhető közrendsértés arról szól, hogy a jogsértő magatartás

- a) a közösségi alapfunkciók veszélyeztetése nélkül valamilyen – mások által észlelhető – "rendeltetésellenességben", zavarásban, zaklatásban nyilvánul meg,
- b) alkalmas a „köz” nyugalmanak nem kriminális értelemben vett veszélyeztetésére, amit szubjektív oldalról a „rendéret” – jogon kívüli – kategóriájával kísérelünk meg majd leírni.

Normális esetben az emberek és embercsoportok számára a mindennapok életvitelének rendje rutintevékenység, a közösségben való viselkedés számtalan, (különböző fokban) interiorizált szerepelvárásai szerint cselekednek egy széles „játéktérben”, amelyben a konkrét magatartást érdekeik, morális felfogásuk, ízlésük stb. határozza meg. Minél jobban integráltak egy adott (valós vagy eszmei) közösségbe, annál több a félnivalójuk a közösségellenes magatartás társadalmi szankcióitól, melyek elsősorban az erkölcsi elítélés valamilyen formájában, végső soron a

közösségből való kirekesztésben nyilvánulnak meg. Ugyanakkor pedagógiai közhely, hogy a szankciótól való félelemnél erősebb magatartásirányító (rendfenntartó) szerepe van annak, ha a közösség képes a norma-adekvát viselkedést jutalmazni, de legalábbis feltételeket teremteni a tanúsítására.¹⁴¹

Arra már több helyen utalás történt, hogy a sikeres közrendvédelmi szabályozást a közrend mögötti értékek társadalmi megosztottsága nehezíti. Szembesülni kell ugyanis avval a ténnyel, hogy a magyar társadalomban – a rendszerváltozás óta nyilvánosan is kifejezve és megerősítve – különböző, egymással rivalizáló értékrendek működnek a nyilvánosság előtti viselkedés jogilag tolerálható határait illetően. Ezt a helyzetet a társadalomkutatók a multikulturalizmus nevű kategóriával jelölik, amely azt jelenti, hogy a különböző kisebbségi helyzetű csoportok a többségi társadalomtól idegen kulturális normák szerint szervezik az életüket (ideértve a nyilvánosság előtti viselkedés szabályait is), de a többség – előítéletei, félelmei, idegenkedése ellenére – mégsem engedi izolálódni, „gettósítani” az érintett kisebbséget.¹⁴²

¹⁴¹ Természetesen jogosult a hatóság valamilyen formában szankcionálni az utcai szemetetelést, vagy utcán való vizeletet, de nem árt, ha gondoskodik megfelelő számú szemétyűjtőtől és utcai WC-ről.

¹⁴² A közügyekben a multikulturalizmus kifejezés általában három jelentést takar. Demográfiai leíró értelemben a kulturális vagy nemzeti sokszínűségre utal. Ideológiai-normatív értelemben azokra a filozófiai érvekre utal, melyek alátámasztják egy bizonyos identitáscsoport elismerésére való törekvésének legitimitását. Elvi-politikai értelemben azokhoz a politikákhoz kapcsolódik, melyek a sokszínűség által okozott problémákra hivatottak választ adni.

A multikulturalizmus nem más, mint a kulturális pluralizmus elismerése és támogatása minden társadalomban. Üdvözli a kulturális sokszínűséget és igyekszik megőrizni azt, ugyanakkor a kisebbségi és a domináns kultúrák gyakran egyenlőtlen viszonyára helyezi a hangsúlyt. A

Nincs másról tehát szó, mint a kisebbség sikeres társadalmi integrációjától, a „másság” létjogának tudomásul vételéről, a kisebbségi létforma diszkriminációmentes gyakorlásának jogi lehetőségéről és egyben megvalósulásáról. Az egyenlő bánásmód divatos szlogenjét könnyű hangoztatni, de abban a pillanatban érzékelhetővé válik a „mássággal” érintett toleranciaszintje, mihamarabb arról van szó, hogy elviselne-e egy hajléktalanszállót, büntetés-végrehajtási intézetet, elmeógyógyintézetet, vagy épp homoszexuálisok klubját, stb., a lakása közvetlen közelében, mit szól az utcasarkon bájait kínáló prostituálthoz, és a példák tovább sorolhatóak.

Ezekre a dilemmákra gondolva jómagam egy korábbi írásban – az adott közérdek-típus társadalmi elismertsége, elfogadottsága alapján – megkülönböztettem a közérdek két kategóriáját:

multikulturalizmus posztmodern diskurzus, mely a sokszínűség és a pluralizmus társadalmi megtapasztalását jelenti.

David Miller szerint "a multikulturális és a multikulturalizmus kifejezéseknek nincs letisztult vagy rögzült jelentése". A leíró használaton túl "azonban a kifejezés utal a kulturális különbségek természetére, valamint arra, milyen egyéni és politikai választ adhatunk a jelenségre" (Miller, 1995). A multikulturalizmus (más néven "identitáspolitika", a "különbségek politikája" vagy az "elismerés politikája") fogalmának alapja az, hogy az olyan személyek, akik számára az ("egészséges") identitás alapvető fontosságú és ezért identitásuk sérülékeny, jogosan követelik, hogy kulturális identitásukat még akkor is egyenlőnek tekintsék és tiszteljék, ha olyan kulturális vagy nemi csoporthoz (nő, homoszexuális) tartoznak, melyet a domináns kultúra a korábbiak során elhanyagolt, nem tisztelt, elnyomott vagy megsértett.

a) az egyiket jelentették azok az érdektörekvések, amelyek állami (önkormányzati) elismerése, támogatása és védelme mögött nem vitásan felsorakozik a társadalom döntő többsége, illetve amelyek célja alkotmányos alapjog vagy alapérték megvalósítása, vagy védelme (kategorikus közérdek),

b) a másikba azok, melyek nélkülözik a fenti legitimációt, ugyanakkor – ha kategorikus közérdekkel nem állnak szemben – olyan társadalmi csoportok érdekeit képviselik, amelyek jogállamban ésszerű érvekkel megtámogathatóan tartanak igényt valamilyen – más közérdektípusokra tekintettel korlátozható – közjogi elismertségre, védelemre (alternatív közérdek).¹⁴³

Az alternatív közérdek megjelenési formájaként kezeltem a később tárgyalandó koldulást és az utcai prostitúciót, de idetartozónak véltem az áru eredetét, minőségét, biztonsági követelményeit, értékesítési helyét érintő ún. fogyasztóvédelmi szabálysértéseket, ahol a mai napig tapasztalhatjuk a pozitív kontrolltényezők hiányát, magyarul a felderítés és az üldözés tekintetében jelentős lakossági ellenérdekeltségről beszélhetünk, hiszen széles tömegek számára még ma is a számukra elérhető ár az elsődleges vásárlási szempont. Emellett persze a szabálysértési jog széles palettáját kínálja a nagy valószínűséggel ambivalens társadalmi megítélést kiváltó, „közrendsértő” tényállásoknak.

¹⁴³ Kántás: A közérdek fogalma a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 2004/11; 672-680. old.

Helyes tehát, ha a jogalkotó kellő „empátiával” érzékeli a közrendvédelmi tényállások megfogalmazásakor a fentebb leírt társadalmi ambivalenciát. Mindenek ellenére az értékek és érdekek mentén megosztott közrend világában is kitapintható a zaklató, zavaró jellegű magatartásoknak az a köre, amely ellenáll a politikai, a közjogi, illetve a kulturális szokásrendet érintő változásoknak.

Elszakadva a tételes jogi szabályoktól, a közrendsértő jogsértések hat alapkategóriára oszthatók fel. Idetartoznak :

a) azok a nyilvánosság előtti verbális megnyilvánulások, melyek köznyugalom-sértő volta nem éri el ugyan a közösség elleni izgatáshoz megkívánt „clear and present danger” szintjét, de alkalmasak az érintett közösség megfélemlítésére, méltóságának lejáratására, kisebbségellenes indulatok gerjesztésére, illetve felerősítésére,

b) a nyilvánosság előtti, részben a közerkölcsöt,¹⁴⁴ a köznyugalmat sértő, részben zaklató jellegű jogsértések (csendhaborítás,

¹⁴⁴ Jogállamban megengedhetetlen, hogy a jogalkalmazó döntse el, mit tekint közerkölcsbe ütközőnek. Nálunk mégis megmaradt egy ilyen „rendőrállami” tényállás, ez pedig a R. 1.§-ának (1) bekezdésébe ütköző közerkölcs megsértése. A jogalkotó semmilyen közelebbi támpontot nem ad a konkrét jogtárgyhoz, vagy az elkövetési magatartáshoz. A régi Sztv. (1968. évi I. tv.) kommentárja szerint idetartozott az utcai trágár beszéd, a leszólítás, az utcai vizezés, a hiányos öltözékben való megjelenés. (A szabálysértési jogszabályok magyarázata. Kjk, Bp., 1970. 444. o.)

A kodifikáció során kísérlet történt a tényállás „konkretizálására”, tehát megpróbáltuk legalább példálózó jelleggel a hatósági gyakorlat szerint legtipikusabb cselekményeket beépíteni, de az R. sokadik körös egyeztetése után maradt minden a régiben avval az eltéréssel, hogy lokalizáltuk az elkövetés helyét (közterület, nyilvános hely), viszont nem követelmény a cselekmény mások általi

rendzavarás, garázdaság, verekedés, fiatalok nyilvános helyen való lerészegítése, zaklatás közterületen, nyilvános helyen történő személtelés, a közterület, a nyilvános hely, illetve közforgalmú közlekedési eszköz tartozékainak szándékos rongálása, a szexualitást, az erőszakot öncélúan bemutató reklám és hirdetés elhelyezése közterületen, illetve nagyobb nyilvánosság előtt, ideértve az elektronikus úton történő nyilvánosságra-hozatalt is, falfirkálás),

c) a haszonszerzési céllal elkövetett közterületi jogsértések (engedély nélküli közterület-használat, jogosulatlan kereskedés, vásári és piaci szabályok megszegése),

d) azok a magatartások, melyek egyszerre „illetlenek” és haszonszerzők (prostitúció, gyermekkel történő, illetve zaklató jellegű koldulás, azok a fogyasztóvédelmi szabálysértések, melyek egyben a közterület rendeltetésszerű használatát akadályozzák, nehezítik,

észlelhetősége. Mivel a tényállás még büntetlenségi klauzulát sem tartalmaz, a legelhagyatottabb helyen is lehet tehát a közmorált sérteni, így a mai napig semmi (legfeljebb a józan ész) nem akadályozza meg a szabálysértési hatóságot, hogy mondjuk a nudista strandok látogatói ellen e § alapján indítson eljárást, vagy ajánlja fel a helyszíni bírság kiszabásának lehetőségét.

Fokozza a döbbenetet, hogy a tényállás másik alakzata már tartalmazza a mások számára észlelhetőséget (Aki a szexuális árut mások számára észlelhető módon közterületen vagy kirakatban elhelyez, illetőleg a szexuális áruk forgalmazására vonatkozó előírásokat egyéb módon megszegi, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható) ráadásul az alapesethez képest ötszörös mértékű szankciót ír elő.

e) a hatósági akaratnyilvánítással szembeni engedetlenségek (rendzavarás, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség közterületen, valótlan bejelentés, hirdetménnyel kapcsolatos szabálysértés),

f) azok a közúti közlekedési szabálysértések, amelyek a közlekedés résztvevőinek zavarásával, a forgalom indokolatlan lassításával, vagy ellehetetlenítésével járnak.

A felsoroltakból érzékelhető, hogy lenne dolga annak, aki a közrendsértés „különös részei” fejezetének kidolgozására vállalkozna, a közrendvédelem ügyéért felelős politikusként, kodifikátorként, tankönyvíróként, vagy „csak” a közrendvédelem jogirodalmi összefoglalásának szerzőjeként. Ebben a dolgozatban csupán két olyan – 2000-ben újraszabályozott – erősen populáris jellegű közrendsértésre térek ki a következőkben, melyek megítélésében a társadalom megosztott, ezért a leginkább illusztrálják a jogellenességi kategória szabályozási nehézségeit.

A másik alfejezet részben a garázda-jellegű jogsértések problematikájára tér ki, egyben jogalkotási javaslatot tartalmaz, a közterületi zaklatás szabálysértési tényállását szeretné a jogalkotó figyelmébe ajánlani.

9.1. A társadalmi és politikai akarattal szembenő szabályozás kudarcának iskolapéldája: az utcai prostitúció

Mára úgy tűnik, hogy utcai prostitúció konokul ellenáll mindenféle jogi szabályozásnak, miközben közrend- és köznyugalom-sértő jellege nehezen vitatható. Ez a magatartás (és még inkább a mögötte meghúzódó

szubkultúra) mégsem sorolható be egyszerűen a haszonszerzésre irányuló jogsértések közé. A válasz négyféle okot is képes megnevezni:

1. Az első helyen a közmorál elutasító attitűdje áll, amelynek az európai kultúrkörben valláserkölcsei támasza is van: eszerint az emberi test üzleti alapon történő, válogatás nélküli áruba bocsátása nem egyeztethető össze az emberi méltósággal, emellett ellentmond a család és a házasság rendeltetésének, reprodukív, közösségteremtő, erkölcsnemesítő funkciójának.

Mindehhez társult az államszocialista korszakban még egy – ugyancsak morális alapokon álló – érv, mely szerint a szocializmus megteremtette a teljes foglalkoztatottságot, nincs tehát külső, egzisztenciális kényszer arra, hogy valaki úgymond „élősdí” módon keresse kenyerét.

2. Az elutasítás másik okának a jelenséggel összefüggő kriminális félelem jelölhető meg, az a széles körben elterjedt és megalapozottnak tűnő szorongás, miszerint ez az „iparág” szorosan összefügg a szervezett bűnözéssel, ideértve a kábítószer-kereskedelmet, tiltott szerencsejátékot, stb. A közvélemény tehát joggal gyanítja, hogy a „lányok” nagyon ritkán dolgoznak önállóan és saját zsebre, sokkal inkább egy szervezett futtatói hálózatnak (az ún. prostitutoroknak) a legkiszolgáltatottabb „munkavállalói”.

3. Magyarországon szembe kell nézni egy etnikai előítéllettel is: meg kell mondani, hogy a prostitúció sokak szemében – részben közvetlen lakossági tapasztalatok, részben a véleményformálás centrumainak sokszor kifejezetten tendenciózus beállítása alapján – a cigánybűnözés egyik

kisarjadása. Itt tulajdonképpen a kétféle előítélet (a prostitúció, mint nemi deviancia és a cigányellenesség) összekapcsolódik és erősíti egymást, s persze hogy felfokozza a túlnyomórészt érzelmi alapokon nyugvó elutasítást.

4. Végezetül ott van egy gyarló emberi tulajdonság, az irigység is, amely romló életszínvonal, a társadalmi felemelkedés lehetőségeinek beszűkülése idején különösen erősen jelenik meg minden olyan társadalmi csoporttal és foglalkozással szemben, amelynek jövedelme egyrészt a feketegazdaságból származik, másrészt a közhit szerint jóval magasabb, mint amit úgymond „tisztességes munkával” megkeresni képes az átlagpolgár.

Az évezredek tapasztalatok sajnos mégis azt bizonyítják, hogy az áru akkor is elkel, ha a jogalkotó a legszigorúbb tiltás és szankcionálás alapján áll és a többségi társadalmi is undorral fordul el a „foglalkozás” gyakorlótól. Az elmúlt évek tapasztalatai mégis azt mutatják, hogy a többség – „csak ne lássam, ne tudjak róla” alapon – elsősorban a jelenség durva közterületi alakváltozatait utasítja el, joggal várta (és várja) el a jogalkotótól a hatékony közrendészeti szabályozást.

Az kezdettől világos volt, hogy az utcai prostitúció jelenségekörébe tartozó magatartások a jogalkotó számára háromféle szabályozási filozófiát engednek: lehet ezeket a cselekményeket teljes körűen tiltani, (természetesen eldöntendő kérdés, hogy a tiltott cselekmény bűncselekménynek, szabálysértésnek, vagy egyéb ún. közigazgatási jogsértésnek minősüljön) lehet őket – jogszabályi feltételekhez kötötten – legalizálni, tehát engedélykötelessé tenni, végezetül el lehet tűrni, e cselekmények közrendvédelmi szempontból nem zavaró alakzatait, ami

valójában nem más, mint a tiltás és az „engedélyezés” sajátos keveréke. Előrebocsátjuk, hogy a magyar jogalkotás 1999-ben ez utóbbi utat választotta.

Utalni kell itt arra is, hogy a korábbi korszak – egészen 1993-ig! – a teljes körű tiltás talaján állt, s a prostituált (üzletszerű kéjelgő) cselekménye bűncselekménynek minősült. Már említettük, hogy volt némi elvi alap is erre, ti. az államszocializmus a prohibíció ideológiai megalapozása érdekében még felhasználhatta a teljes foglalkoztatottság – ma már tudjuk: kapun belüli munkanélküliség – tételét: mivel a szocializmus mindenki számára biztosítja, hogy – úgymond – tisztességes munkával keresse meg a kenyerét, nincs egzisztenciális kényszer arra, hogy úgymond a nemi kapcsolatok társadalmilag elfogadott rendjével, a szocialista erkölccsel ellentétes módon szerezzenek egyesek maguknak megélhetést.

Az első rést a teljes körű tiltáson az 1993-as nagy terjedelmű Btk. módosítás ütötte, amely – helytől, időtől, elkövetési módtól függetlenül – szabálysértéssé nyilvánította a tiltott kéjelgést. Az akkori előterjesztő, az Igazságügyi Minisztérium nem merte felvállalni – a jelenséggel összefüggő társadalmi-politikai, világnézeti megosztottság okán – a szembenézést avval, hogy az egymásnak feszülő prohibíciós és abolíciós erők egyaránt elégedetlenek lesznek a „se hús se hal” típusú, a jelenség közrendsértő megnyilvánulásait a legkevésbé sem csökkentő szabálysértési alakzattal.

Hat évig kellett várni, amíg – párhuzamosan az új szabálysértési törvény megalkotásával – végre megszületett a „szégyenlős legalizálás”, tehát az ún. zónarendszert törvényesítő szabályozás (ld. az 1999-es ún. mafia-ellenes törvényt, a továbbiakban: Szb. tv.) amelynek lényege volt, hogy

megszüntette a tiltott kéjelgés szabálysértését (amely mindenfajta pénzért való közösülést, illetve fajtalankodást jogellenessé nyilvánított), tehát részben legalizálta a prostitúciót, miközben a tilalmak a prostitúció közrendvédelmi szempontból releváns alakváltozatait tartalmazták, s az elkövetés helyére, módjára, feltételeire vonatkoztak.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ideidézzük a törvény a különböző „távolsági tilalmait. Védett övezet tehát:

- a) a közútnak a közúti járművek közlekedésére szolgáló területe;
 - b) az autópályától, az autóúttól, illetve lakott területen kívül az egy-, illetve kétszámjegyű főútvonaltól számított 100 méteren belüli terület;
 - c) lakott területen a főútvonaltól számított 50 méteren belüli terület;
 - d) a népképviselői, közigazgatási, bírósági, ügyészi szervek, valamint diplomáciai és konzuli képviseletek és az ezzel egy tekintet alá eső nemzetközi szervezetek és tagjaik elhelyezésére szolgáló épületek, köz- és felsőoktatási, köznevelési, gyermekjóléti és gyermekvédelmi, szociális, közművelődési feladatok ellátására rendelt épületek, a személyforgalom célját szolgáló terminálok (repülőtér, pályaudvar, hajóállomások), a nyilvántartásba vett egyházak szertartásaira szolgáló intézmények, a fegyveres erők objektumai, valamint a temetkezési és egyéb kegyhelyek területén, illetve a közterületen, az azoktól számított 300 m távolságon belüli terület;
 - e) az olyan mellékutcák, ahol a kiskorúak oktatását, nevelését, gyógyítását, tartós elhelyezését szolgáló, valamint gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény működik.
- Ezeket a távolságokat közterületen az épület, illetőleg a közút határvonalának bármely pontjától lehet számítani.

A prostituáltak érdekvédelmi szervezetétől az ombudsmanhoz több panasz érkezett abban a tekintetben, hogy rendőrség a távolsági szabályok betartása ellenére is bíróság elé állítja a tevékenység gyakorlóit. Az általános biztos 2004-ben folytatott vizsgálatában leszögezte, hogy ugyan bármely mérő eszköz alkalmas lehet a távolság pontos megállapítására, azonban így a biztos szerint elvben a rendőrautó napi kilométer-számlálója is elfogadható lenne, de ez nem ad pontos és hiteles távolság-meghatározást, így különösen vita esetén semmiképp sem ajánlható. Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről. OBH, Bp., 2006. 113. o.

Közismert, hogy a tilalmazott alakzatok – érdekes módon a kliens magatartásának kivételével! – elzárással is fenyegetett szabálysértésnek minősülnek, mégpedig oly módon, hogy az Sztv. csak keretnormákat határozott meg, amelynek tartalmát az Szb. tv., illetve – ha megszületik ilyen – az érintett önkormányzati rendeletek előírásai töltik ki.

A szakmai és politikai viták középpontjában azonban az a szabály állt, miszerint az önkormányzat a prostitúció tömeges megjelenése esetén rendeletében egy türelmi zónát jelölhet ki.¹⁴⁶ Kivételesen – ha egy türelmi zóna kijelölése nem lehetséges – több türelmi zóna is létesíthető. Az is előírás volt, hogy a közterületi prostitúció folyamatos észlelése esetén a türelmi zóna kijelölése nem mellőzhető az ötvenezer lélekszám feletti települések esetében. Arra is lehetőséget adott az Szbtv., hogy az önkormányzat a törvényben meghatározott védett övezeteken kívül a közterület más részein, illetve az ott működő egyes nyilvános helyeken is megtiltsa a prostituáltak tevékenységét.

Nem nehéz belátni, hogy a zónakijelölés jelenti a szigorúbb, a tevékenységet erősebben korlátozó változatot: amennyiben ugyanis kijelölnek zónát, a tiltás logikája megváltozik, hiszen a jelenség – legalábbis a jogalkotói akarat szerint – csak egy településrészre korlátozódik, ilyenkor

¹⁴⁶ Az Szb. tv. szerint türelmi zóna: közterületnek az önkormányzat rendeletében a prostitúció tömeges megjelenése esetén kijelölt azon körzete, ahol a prostituált szexuális szolgáltatásra felajánlkozhat vagy a szexuális szolgáltatására irányuló kezdeményezést elfogadhatja. A prostitúció tömeges megjelenése: a prostituáltak folyamatos vagy idényjellegű nagyobb számú egyidejű megjelenése, olyan területi koncentrációja, amely alkalmas a település nyugalmanak megzavarására.

ugyanis minden más helyen tilos a felajánkozás, érvényüket veszítik tehát a védett övezetre vonatkozó törvényi szabályok.

Nos, több mint hat év elteltével azt láthatjuk, hogy az érintett önkormányzatok – erős lakossági és politikai nyomás hatására – eddig nem tettek eleget a türelmi zóna kialakításának. A zóna önmagában nem teremti meg a „szolgáltatás” lebonyolításának feltételeit, semmiféle infrastruktúrát és védelmet nem biztosít egy olyan tevékenység számára, amelynél mindkét fél a lehető legkiszolgáltottabb helyzetben van. A zóna tehát nem szolgál másra, mint az üzletkötés helyszínére. E példátlan „szabotázs” okainak vizsgálata körében annyit talán feltehetünk, hogy a prostitúció

a) a többségi társadalom számára a morálisan „megemészthetetlen” devianciák körébe tartozik (ez a szegmens a tilalmak közérdekvédelmi oldala),

b) másrészt a kijelölés folytán érintett lakossági csoportok számára – túl az ifjúságvédelmi, közérkölcsei megfontolásokon – a biztonságérzetüket érintő olyan fokú félelmekkel jár, melyek mögött ott áll a jelenséggel szorosan összefüggő (gyakran vele együtt megtapasztalt) számos más deviancia, egy olyanfajta szubkultúra testközelségbe kerülésének a veszélye, ahol a hatalmas illegális hasznot realizáló „húsipar” valódi szervezői, haszonélvezői, futtatói számára nincsenek jogi és erkölcsi korlátok, s nyilvánvaló, hogy ez a mentalitás nem hagyhatja érintetlenül az adott lakókörnyezet mindenapjait sem.

A szabályozás kialakításánál a másik kardinális vitapont az volt, hogy kíséreljük-e meghatározni a prostituált fogalmát, vagy pedig elégedjünk meg a konkrét tevékenység meghatározásával. Ha maradt volna a tértől, időtől független tiltás, akkor elegendő lett volna csak az elkövetési magatartásokkal operálni (a tolvajt sem kell külön definiálni, elegendő a lopás tényállását megadni). Mivel azonban megszűnt a teljes körű tiltás, valamit kezdeni kellett a „legálisan” működőkkel, miközben a jogalkotónak nem volt szándéka – tudomásom szerint ma sincs – engedélykötelessé (egyben tehát adókötelessé) „emelni” a jogszabályi feltételeknek eleget tevő prostitúciót.

Végül az „igen” álláspontja győzött, született egy sokat vitatott és definíció, mely szerint a prostituált az a személy, aki anyagi ellenszolgáltatásért szexuális szolgáltatást nyújt, függetlenül az ellenszolgáltatás nyújtásának időpontjától, illetve attól, hogy az ellenszolgáltatás a szexuális szolgáltatás igénybevevőjétől vagy – a szolgáltatásra tekintettel – más személytől származik.

Mi minősül szexuális szolgáltatásnak? Az Szb.tv. szerint szexuális szolgáltatás a prostituált olyan, a szolgáltatást igénybe vevővel való testi érintkezést is igénylő tevékenysége, amely a szolgáltatást igénybe vevő szexuális vágyának felkeltésére, illetve annak kielégítésére irányul. Ebből láthatjuk, hogy egyszerre szűkítettük és tágítottuk az évezredek értelmezésén, amely tevékenységi értelemben ehhez a „mesterséghez” évezredek óta hozzákötődik. A korábbiakhoz képest szűkítés történt annyiban, hogy kizártuk a fogalomból a vizuális és az auditív (peep-show,

szex-telefon) jellegű szolgáltatásokat.¹⁴⁷ Ugyanakkor viszont túlléptünk a Btk.-ban szereplő definíción, amely a jelenséget a közösülésre, illetve az n. fajtalanságra¹⁴⁸ korlátozta.¹⁴⁹

¹⁴⁷ A törvény a prostitúció három speciális elkövetési alakzatát nevesítette, amelyek zónáktól függetlenül tilalmasak:

a) Ha a kliens a 14. életévét meghaladott kiskorú, akkor az üzletkötés tilalmának a terület jellegére tekintet nélkül érvényesülnie kell. A 14. életévét be nem töltött kiskorúak tekintetében már az eredménytelen felbujtás is a megrontás büntetettét (Btk. 201. §) valósítja meg.

b) Tilosnak minősült az ún. zaklató jellegű felajánkozás. Az Szb.tv. szerint más személy mozgásának, illetve a más személy által vezetett jármű elindulásának, mozgásának megakadályozása, megzavarása, agresszív, szeméremsertő szóbeli felhívás, illetőleg a prostituált erre utaló magatartása minősül zaklatónak.

c) A nemi kapcsolatok rendszeres, válogatás nélküli létesítése egyet jelent avval a ténnyel, hogy a prostitúció közegészségügyi szempontból „veszélyes üzem”. A szexuális úton terjedő fertőző betegségek hiányát tanúsító orvosi igazolás számon kérhetősége legalábbis csökkentheti a betegségek gyakoriságát. A részletes szabályokat a prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szóló 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet tartalmazza.

¹⁴⁸ Az állandó bírói gyakorlat szerint fajtalanság – a közösülés kivételével – minden olyan súlyosan szeméremsertő cselekmény, amely a nemi vágy felkeltésére vagy kielégítésére szolgál. Egyrészt ma már nem tartható, hogy a partner beleegyezésével végrehajtott, nem mások előtt zajló szexuális cselekményt a jog automatikusan szeméremsertőnek minősítse, másrészt minden esetben a jogalkalmazó értelmezésére szorul, hogy „hol” (mely testrészeken) kezdődnek, s milyen cselekvőséget foglalnak magukban azok a bizonyos „súlyosan szeméremsertő” cselekmények.

¹⁴⁹ A problémát az ún. erotikus masszázs, vagy a hasonló tartalmat fedő szolgáltatások jelentik, mert ezek magukban foglalják a pénzért történő közvetlen testi érintkezést, amely a kliens nemi vágyának felkeltésére irányul, ugyanakkor még beletartoznak a gyógyító célú egészségügyi szolgáltatások körébe. Természetesen lehet azt mondani, hogy az ilyen szolgáltatás nyújtására berendezkedett vállalkozások egyben illegális bordélyok, s mint ilyenek a prostitúció melegágyát képezik, de ugyanakkor mégis nagyobb védeltséget biztosítanak a szereplőknek, emellett – szemben az utcai változattal – közrendészeti relevanciájuk sincs. Az is nyilvánvaló, hogy nem lehet

A jogalkotó úgy gondolta, hogy a védett övezetek nyugalma érdekében a magyar jogban eddig nem szereplő, új alanyt von be a szabálysértés miatt felelősségre vonható személyek körébe, mégpedig a szolgáltatást igénybe venni kívánó klienst, amikor megtiltotta számára, hogy a védett övezetben ajánlatot tegyen, illetve, hogy az ilyen irányú felajánlkozást elfogadja. Nem véletlen, hogy a kliens jogi fenyegetettsége ritka jelenség az európai jogrendszerben, hiszen őt legtöbbször nem anyagi motivációk, hanem szexuális vágyai, nemi kiszolgáltatottsága, vagy épp kíváncsisága kielégítése érdekében veszi igénybe a szolgáltatást, itt tehát – jogi értelemben – nem lehet szó szándékegységről.

Ugyanakkor tapasztalat, hogy a szolgáltatás igénybe vevői még a prostituáltaknál is erőteljesebben igyekeznek névtelenek, láthatatlanok maradni, „nappali” legális életüket a lehető legtávolabb tartani ettől a világtól.

Feltehető akkor a kérdés. mi mégis a büntethetőség alapja? Egyrészt a kliens is tanúsíthat közrendsértő, garázdajellegű magatartást (Angliában pl. büntetőjogi felelősséggel tartozik az a portyázó autós, aki a járműből másokat megbotránkoztató módon szólítja le a prostituáltat), másrészt érvényesíthetők „piaci” megfontolások. Ha ugyanis e jelenséget ez a sajátos, feltétlenül névtelenségbe burkolózó kereslet élteti, akkor ennek értelemszerűen hatnia kell a kínálatra.

egymástól a szabályozásban elválasztani a nemi vágy felkeltését (pl. erotikus masszázs), illetve kielégítését, mert ezek ugyanannak az élettani és pszichés folyamatnak a különböző fázisai.

A jogalkotót ez utóbbi megfontolás vezette: ahhoz, hogy a védett övezetekben valóban megszűnjön ez a jelenség, ésszerűnek látszott túllépni a kínálati oldalon: ha tehát a prostitúciós „szereplőgárda” legérzékenyebb pontját, a potenciális kliensi kört is eléri a jogi szabályozás, akkor mindez kihat a kereslet alakulására, s így – kellően komolyan vett szankcionálási gyakorlat esetében – hagyományos, megszokott üzletkötési terepének cseréjére készítheti azt.

Ahol ilyen erős egyik oldalról az anyagi motiváció, a másik oldalon pedig az ösztönkésztetés, akkor kereslet és kínálat előbb utóbb úgymint egymásra talál. A jogilag méltányolható közösségi érdekek (közszemérem, közérkölc, ifjúságvédelem, közbiztonság) szempontjából azonban éppen nem mindegy, hogy az a „találkozás” milyen formákban realizálódik.

Az Szb.tv. szerint tilos írásban, kép- vagy hangrögzítő, illetve más berendezés útján más személy szexuális szolgáltatását felajánlani, azt reklámozni vagy ilyen cselekményekben közreműködni. Ha a sajtótevékenységet folytató, illetve egyéb tájékoztatást, hír- vagy műsorszolgáltatást nyújtó közreműködik szexuális szolgáltatás reklámozásában, a szervezet üzemeltetője – ennek hiányában a szervezet – a szolgáltatás egyszeri hirdetését alapul véve reklámonként ötszázezer forinttól egymillió forintig terjedő közrendvédelmi bírsággal sújtható. Az eljáró szerv e rendelkezések ismételt megsértése esetén elrendelheti a jogsértő reklámot közzétevő sajtótermék vagy szabadtéri reklámhordozó jogsértő jellegétől való megfosztását, vagy – ha ez nem lehetséges – megsemmisítését. A közrendvédelmi bírság alkalmazása a rendőrség hatáskörébe tartozik.

A jogalkotót a fenti tényállás megalkotásakor hármas cél vezette:

- a) a nyilvánosság korlátozásával bevallottan szűkíteni kívánta a prostitúciónak, mint a társadalom számára deviánsnak értékelt, ugyanakkor rendkívül profitábilis üzletágnak a „népszerűsítését”;
- b) a prostitúciós tartalmú hirdetések tilalmának közrendvédelmi – pontosabban a közszemérmert érintő – vonatkozása is van: nem kívánatos, hogy a szexuális tartalmú, közvetlen testi érintkezésre utaló hirdetések az újságstandokon – mindenféle korlátozás nélkül – „értetlenebb” kezekbe és szemek elé kerüljenek;
- c) az újraszabályozás egyik alapvető büntetőpolitikai indoka a prostitúció háttérparának, közvetítőhálózatának feltárása, mozgásterének jogi eszközökkel való szűkítése. E cél megvalósításának egyik eszköze a hirdetési tilalom.

Az idézett tényállás mind az önreklám, mind pedig a mások szexuális szolgáltatása hirdetéseinek, reklámozásának tilalmát rögzíti, továbbá megtiltja az ilyen cselekményben való – jobbára technikai jellegű – segítségnyújtást is. Ez a cselekmény egyébként – amennyiben nem a szexuális szolgáltatást végző adja fel a hirdetést – felfogható a kerítés büntette sajátos előkészületének is: a kerítést ugyanis az követi el, aki haszonszerzés céljából valakit közöszlékre vagy fajtalanságra másnak megszerez. A „megszerez” kifejezés minden olyan magatartást magában foglal, amely a két fél (a prostituált és a kliens) találkozását, kapcsolatfelvételét segíti elő. Ebben a körben értékelhető az a

„partnerközvetítői” tevékenység is, ahol hirdetés útján találhatnak egymásra a felek.

Az Sztv. egyaránt jogellenesnek minősíti az ilyen tartalmú hirdetés feladóját és felvevőjét, miközben nem tesz különbséget a feladók között: a prostituált, a „közvetítője”, továbbá a hirdetés feladásában bármely módon közreműködő felelősséggel tartozik.

Ugyanakkor a prostituált jogszabályi definíciója továbbra is megengedi, hogy a szexuális célból történő partnerkeresés – mint a társkeresés egyik elfogadott formája – újsághirdetések útján is realizálható legyen.

A fentiekből következően a jogilag megengedett hirdetés szövege tehát semmilyen formában

- a) nem utalhat szexuális célú testi érintkezésre, illetve ilyen szándékra;
- b) nem tartalmazhat utalást anyagi ellenszolgáltatásra.

Természetesen tisztában voltunk avval, hogy a szexuális tartalmú társkereső, vagy a különböző erotikus szolgáltatást kínáló hirdetések mögött szinte minden esetben prostitúciós tevékenység húzódik meg. Emellett meg sem számlálható az Internet világában a fényképekkel, filmfelvételekkel gazdagon ellátott, egyértelműen üzleti célú ajánlkozások tömege. Az is nyilvánvaló volt már kezdetben is, hogy a testi érintkezésre való közvetlen utalás nélkül is – a szexualitásra utaló számtalan nyelvi lelemény útján – egyértelműen kifejezésre lehet juttatni a valódi szándékot. Sejthető volt tehát, hogy a hatósági ellenőrzés „álarcos” formája, az ún. próbavásárlás

(amit a hatósági ellenőrzés „technikái” körében a Ket. is legalizált) képes legfeljebb kideríteni a hirdető valódi szándékát, a bizonyító erejű különbségtételt az ellenszolgáltatás nélküli alkalmi kapcsolatkeresésre irányuló szex-hirdetés és a prostitúciós tartalmú, tehát kifejezetten anyagi ellenszolgáltatásért történő felajánkozás között.¹⁵⁰

A szándékolt „erkölcsvédő” hatás kérdésessége mellett is kérdés persze, hogy napjaink információs forradalmában – amikor a szex- és pornóipar teljes termékskálájához a DVD- és videó-piacon, az internetes hálózaton – akár ingyen is! - bárki hozzáférhet – vajon nem farizeus törekvés az ilyen típusú „erkölcsvédelem”?¹⁵¹

9. 2. Adalékok a koldulás társadalmi és jogi természetéhez

9. 2. 1. A jogszerű közterület-használat dilemmái

¹⁵⁰ Miben lehetne megragadni ezt a különbséget? Úgy gondolom, hogy aki valóban társat keres, két dolgot bizonyosan nem mulaszt el a hirdetés tartalmának kialakításakor: egyrészt el kell árulnia valamit saját magáról, tehát egy minimális tartalommal be kell mutatkoznia, másrészt közölni kell igényeit a lehetséges partner „paramétereit” illetően. Ezzel szemben a prostitúciós hirdetéseknel azt láthatjuk, hogy teljességgel személytelenek, kizárólag az „étlapot”, a szolgáltatás jellegét közlik, sem a hirdetőről, sem a partnerről nem árulnak el semmit. Mivel nincsenek individuális igények, a promiszkuitás ténye szinte „kikiabál” ezekből a hirdetésekben, amely viszont a prostitúciós magatartás egyik legalapvetőbb differencia specifikája.

¹⁵¹ Az egy másik kérdés, hogy a több ezer nyilvánvalóan prostitúciós célú hirdetést nem abban a naponta megjelenő hirdetési újságban kellene közölni, ahol állást, lakást, autót stb. hirdetnek, hanem a profilnak megfelelő – kijelölt helyeken árusított, csak felnőtt korúak számára megvásárolható lezárt – szex-újságokban.

A koldulással összefüggő normarendszer – bár a jogszabály¹⁵² egy helyen az ún. házalást, a házról házra történő kéregetést is a kolduló magatartásformák között említi¹⁵³ – jellegzetesen a közrend, ezen belül a

152 Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet szerint, aki közterületen vagy nyilvános helyen másokat zaklató módon koldul, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Másokat zaklató módon az koldul: aki a járókelőket, illetve a nyilvános helyen jelenlévőket pénz átadása céljából leszólítja, illetőleg aki házról házra, lakásról lakásra járva kéreget.

¹⁵³ A lexikonokból összegyűjtött adatok szerint a koldulás nem más, mint az élet fenntartásához szükséges javak naponkénti kéregetéssel való összegyűjtése. Az ókorban a koldus már Homérosz idejében oltalomban és némi vendégjogban részesült anélkül, hogy állandó tartózkodásra igényt tarthatott volna. A görögök hite szerint az istenek különösen oltalmazzák a koldusokat, s aki bántalmazza őket, azokat megbüntetik. Diogenész iskolájának hívei, az ún. cinikusok téves megalázkodásból éltek koldusként. Rómában szokás volt, hogy a hajótöröttek a szerencsétlenségüket ábrázoló képpel koldultak. A római császárkor idejében a koldulás szinte mesterséggé fajult, ami sok csalásra és visszaélésre is lehetőséget adott. Seneca följegyezte (Contr. 10), hogy a koldusok fölszedték a kitett gyermekeket, s megcsönkítva a koldulás cégéreinek használták őket. A középkori városokban szokásjog v. törvények szabályozták a koldulást, melyre a koldusbíró felügyelt, a csalókat kiszűrte és megbüntette. A hagyomány előírta a koldusnak adandó alamizsnát: kenyeret, tojást v. pénzt. A koldusoknak megszokott útvonaluk volt, búcsúkat, vásárokat, sokadalmakat kerestek föl, a nagy falusi lakodalmak maradékából részesedtek, vasárnap ill. egyházi ünnepeken a templomajtó előtt meghatározott helyük volt. A koldusetetés szokása szinte minden népnél megtalálható valamilyen formában, ált. Ősi meggyőződésre vezethető vissza, mely szerint az ünnep javaiból áldozni kell azoknak is (ételáldozat), akik a testi szem számára nincsenek jelen, így pl. az elhunytaknak, akikkel a régiek hite szerint sem szakadt meg a halállal a kapcsolat. Később a sirra, a szabadba kitett ételmezt a koldusnak adták. Egyes helyeken szokásos volt kenyérsütéskor a koldusoknak külön kis cipót (istencipó) sütni. Ilyen és más szokások által a koldusok a kisebb-nagyobb közösségek részét alkották, számon tartották őket. Voltak plébániák, házak, ahol egy-egy koldus rendszeresen kapott ételmezt, olykor ruhafélét. A II. vh. előtt létezett a házaló koldus, aki az ajtó mellett megállva köszönt, énekelt (hegedült), v. imádkozott, falvakban a híreket hordozta.

Nálunk az 1879-es kihágási kódex a közbiztonság elleni kihágások körében rendelte büntetni a koldulás különböző változatait. Nyolc napig terjedő elzárás fenyegette azokat, akik hatósági

közterület rendjének¹⁵⁴ világába tartozik. A közterületet – mindannyiunk minden napos életterét - számos törvényünk definiálja. Ezek közös lényege szerint közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének

engedély nélkül, nyilvános helyen, házról házra koldultak, vagy erre tizenhat évét be nem töltött személyt bízattak. két hónapig terjedő elzárással számolhatott az elkövető, ha másokkal együtt nagyobb számban (négy vagy több személy) ugyanazon helyen koldult, továbbá ha mindezt fegyveresen, vagy nyomort, szerencsétlenséget érzékszervének elvesztését színlelve tette. Repertorium. Dárday S. Igazságügyi Törvénytárából. Bp., 1907. 651. o.

Az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. sz. rendelet a koldulás minden formáját tiltotta, ideértve az ún. adománygyűjtést is, A különbség a kolduláshoz képest az volt, hogy a koldus a saját céljára kéreget, az adománygyűjtő pedig mások érdekében. A korabeli kommentár szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy az egyházi adó beszédese nem minősül tiltott adománygyűjtésnek.

154 A rend és rendetlenség részben egymástól elválaszthatatlan érték-fogalmak, részben relatívak, hiszen a rend igénylőinek és elszenvetőinek értékválasztása eltér egymástól. „De mit jelent a rendetlenség? A rendetlenség valójában a különböző rendek ütközéséből származik. A városvezetés szerint (a városlakók többségére hivatkozva) az aluljáróban például akkor van rend, ha ott nem alszanak hajléktalanok. Az aluljáró „aluljárásra” és nem ott alvásra való. Az ott alvók, ott élők akadályozzák a közlekedőket. Mindeközben a hajléktalanok arra kényszerülnek, hogy beköltözzenek az aluljárókba és ott aludjanak, eközben kialakítják saját rendjüket. E két rend ütközése a rendetlenség észlelése mindkét oldalról. A rendetlenség tulajdonképpen a rend kiegészítője, abban az értelemben, ahogy azt Polcz Alaine (1996) pszichológus megállapította, vagyis, ami az egyik szempontból rendnek, az más szempontból rendetlenségnek is minősülhet. Az aluljáróban a hajléktalanok rendbe teszik a holmijukat, mások mégis csak egy nagy rendetlen halmot látnak benne. Így van ez a tisztaság esetében is: amit valaki tisztának tart, azt más lehet, hogy piszkosnak ítél meg.” Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessa: 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) 50. o.

megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

Hasonlóan fogalmaz a Fővárosi Közgyűlés 1995-ben elfogadott rendelete (59/1995, X. 20.), amely szerint a közterületek „alapvetően a közösség céljait szolgálják, s e célok elérésére azonos feltételek szerint bárki által igénybe vehetők”. A rendeletben a rendeltetésszerű szabad használathoz – akár a helyes szabályozás mottójául is szolgáló – megállapítás kapcsolódik: „A közterület rendeltetésszerű használata mások hasonló célú jogait nem csorbíthatja”.

Ami a tételes jogban elegánsan a homályban marad, az éppen a lényeg, hogy vajon mi minősül rendeltetésszerű használatnak? Melyek a közterületen elfogadott (és evvel fogalmilag szorosan összetartozó) nem elfogadott viselkedésformák? Annyit biztosan állíthatunk, hogy az elfogadott viselkedésformák számos alakzata tekintetében a közterület-használók között megoszlanak a vélemények, emellett az adott használati mód „szabadságfoka” tekintetében is – jogi és társadalmi értelemben is – a „megengedsek” többféle szintjét különböztethetjük meg, a csaknem korlátlan jellegű használattól (pl. gyalogos közlekedés akadálytalansága) a másokat nem sértő módon való használaton keresztül (kutyasétáltatás, alvás a padon, stb.) egészen a legkevésbé kívánatos viselkedési formákig (pl. garázdaság, utcai prostitúció tiltott alakzatai) terjednek.

Egy modern települési közrendvédelemnek éppen ebben állna a lényege, hogy a sokféle használó és használati mód között miképpen lehet „rendet

teremteni”, milyen értékek és érdekek alapján lehet eldönteni, hogy jogi értelemben melyik a közterülethez „odaillő” viselkedés s melyik nem, s melyik köthető feltételhez?

Tételes jogi értelemben persze ez a kör mindig kikövetkeztethető, hiszen csak meg kell keresni a közterület jogellenes használatának minősített cselekmények körét, illetve azokat a tevékenységeket, melyek a közterület tulajdonosának (jogszerű használójának) az engedélyétől függenek.¹⁵⁵ Jelen dolgozatnak azonban a legkevésbé az a szándéka, hogy jogszabály-ismertetőt tartson, ellenkezőleg, a koldulás ürügyén éppen arra szeretné felhívni a közterület rendjéért, szabályozásáért felelős településpolitikus, várostervező, rendészeti szakember és persze a közterületi „rendetlenségekkel” elsősorban érintett városlakó figyelmét, 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.”¹⁵⁶

¹⁵⁵ A „rendeltetésnek” nem megfelelő, azaz külön engedélyt, közterület-használati hozzájárulást igénylő tevékenységeket is felsorolja a rendelet. Ilyen például a távbeszélőfülke telepítése, építési munkával kapcsolatos létesítmények telepítése, árusítással kapcsolatos tevékenységek és létesítmények, a turisztikai hasznosítás, stb.

¹⁵⁶ Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessa: Egy tiszta város piszkos lakói. A köztéri szegregáció és a tisztaság összefüggéseinek antropológiai vizsgálata Budapesten.

Avval nem árt szembesülni, hogy a közterület valóságos és szimbolikus küzdelmek, viták. konfliktusok színtere, ahol a különböző értékrendekkel, normarendszerekkel, eltérő gazdasági és politikai hatalommal bíró társadalmi csoportok és szervezetiek csapnak össze a közterület egyes részeinek „elfoglalásáért”, gyakorlati és szimbolikus birtokbavételéért, a használat szabályainak meghatározásáért.¹⁵⁷

A közterület rendjének fogalmához az emberek különböző csoportjai eltérő igényeket, „rendképzeteket” társítanak, miközben – elfogadva Sajó András téziséét – az uralmi viszonyok által meghatározott domináns jelentések, általánosan elfogadott (pontosabban: annak deklarált) közterület-használati normák alakulnak ki (illetve folyamatosan vívják harcukat), melyek bevezetése, érvényesítése, megsértésük szankcionálása az előbbieik okán megszüli a maga ellenzékét, hiszen kialakulnak az „uralkodó közrend” szempontjából vesztes csoportok. akik a maguk eszközeivel a közterület szimbolikus és gyakorlati újra-birtokbavételéért, használatáért folyamatos küzdelmet folytatnak. A közterület mindenkori rendje és infrastruktúrája

Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar. Nappali tagozat. Kulturális antropológia szak, 2005. november (kézirat)

¹⁵⁷ Legutóbb Sajó András hívta fel a figyelmet arra a jelenségre, hogy – a rendészeti irodalomban elterjedt semmitmondó és egyfajta értéksemlegességet, illetve nagyfokú társadalmi közmegegyezést sugalló, semmitmondó rendmeghatározásokkal szöges ellentétben – nincs neutrális rend (így közrend sem), tehát ez a fogalom is érdekkötött és gyakorlati megvalósulását illetően – a kulturális meghatározottságok mellett – a mindenkori – települési, területi, országos – uralmi viszonyok pillanatnyi állásának függvénye. Rend és káosz. Sajó András előadása az ELTE BTK-n, elhangzott 2007. május 8-án.

tehát a maga módján tükrözi a település társadalmi, politikai, és kulturális viszonyait, az uralkodó pozícióba kerülő érdekcsoportok értékrendjét.

A használati normák terén kialakuló konfliktust – Sajó András tézisével ellentétben – azonban nem csak az agresszív magánérdek, vagy a másokhoz képest erősebb érdekérvényesítési pozícióban lévő társadalmi csoport (pl. az autósoknak a kerékpárosokkal szemben intoleráns magatartása) gerjeszti, hiszen erős többségi elutasítást vált ki a kifejezetten rendeltetés-ellenes köztérhasználat: a köztér a gyerekeké és a pihenni vágyóké, nem pedig otthon a hajléktalanoknak, a járda a gyalogosok természetes közlekedő helye és nem parkolóhely, a híd sem feltétlenül a rendszeres magánrendezvények ideális helyszíne, ha lezárása nyomán rendszeresek a közlekedési dugók, stb. Konfliktus akkor keletkezik

„... amikor az ún. közmegegyezés szerinti íratlan szabályokat funkciókat bizonyos, a teret más jelentésekkel felruházó csoportok megsértik: amikor például a tinédzser fiatalok a játszótéren gyülekeznek cigarettázni, amikor a padokon emberek alszanak, és amikor a buszmegállóban gördeszkáznak, stb. Természetesen ezek a konfliktusok nem csupán a térről szólnak – hanem magáról a társadalomról, a társadalom különböző csoportjai által képviselt értékek és igények összecsapásáról. Az tehát, hogy valaki a „társadalom által elfogadott” módon használja-e a köztereket nem csupán szubjektumából ered, hanem egyfajta társadalmi konszenzustól is függ. Az adott helyen és időben a domináns normának nem megfelelő, a nem elfogadott viselkedésformák a cselekvés helye, módja és a cselekvő

diszharmóniájából eredően szankcionálttá, elítélendő, kisebbségi térhasználattá válnak.”¹⁵⁸

A nagyvárosokban a közterület használóinak mind nagyobb csoportjai látják úgy, hogy mások (akiket normaszegőknek tekintenek) kisajátítják azt, pontosabban annak egyes részeit, és saját „szabados”, a hatóságok által alig korlátozott igényeik szerint használják, alakítják. Erre a jelenségre többféle reakció is megfigyelhető, a legerőteljesebben azonban a különböző eszközökkel történő elhatárolás jellemző. Ilyen eszköz lehet a mindenkori várospolitikai által indított kampányszerű „rendcsinálási” akció-sorozat, amely a „nem oda illőnek” tekintett, deviánsnak minősített csoportok kiszorítását célozza, vagyis azt az élményt szeretné megadni a városi polgárnak, hogy a városi vezetés immár az ő megbízásából „visszafoglalja” a közterületet. A fővárosban ilyen program volt az aluljárók megújítása.

A másik lehetőség a közterülethasználati tilalmak rendeleti úton való szaporítása, ideértve tárgyunkat is, a „néma” koldulás tilalmát a település belterületi részein.

A harmadik eszköz a közterülethasználat korlátozása, például a nagyvárosi környezetben tapasztalható csendes „magánosítása”: gondoljunk a fővárosban az éttermek és kávéházak teraszainak kiszélesítésére, ahol lassan a járda teljes felülete eladótérre válik, jelentősen akadályozva a gyalogosközlekedést, vagy éppen a MÁV által elindított peronzár programra, ahol a pályaudvar egy része már teljes napszakban zárt és

¹⁵⁸ Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessa: Egy tiszta város piszkos lakói....

ellenőrzött területté vált és kizárólag a jeggyel rendelkezők számára vehető igénybe.

A közterületi „rendetlenségek” megalapozottabb jogi megítéléséhez. szükség van a rendeltetésszerű közterület-használat esetköreinek meghatározására. A használat rendeltetésszerűsége tekintetében két alapfunkciót, három járulékos funkciót, végül egy vitatható funkciót különböztet meg, arra tekintettel, hogy ez utóbbiak megengedhetősége az alapfunkciók – legalább részleges – gyakorolhatóságát nem veszélyeztetheti.

A két – mindenkit alanyi jogon megillető, és a települési lakosság legnagyobb tömegét érintő – alapfunkció a következő:

a) helyváltoztatás, közlekedési eszközzel, vagy anélkül,¹⁵⁹

b) pihenés, kikapcsolódás, játék, kommunikáció,¹⁶⁰

¹⁵⁹ „Idő – A haladás alapvető strukturáló elve az idő. Az emberek a közlekedésre fordított időt minden más köztérhasználati módnál jobban kalkulálják. A közlekedést úgy élik meg, mint egy átmeneti időt két hasznos cselekvés között, (vél) ezért lehet őség szerint a lehető legrövidebb idő alatt akarnak eljutni egyik pontról a másikra.” Közterületek használata és megítélése Budapesten. Közvélemény-kutatási jelentés. Stúdió Metropolitana, , 2004. december (kézirat)

¹⁶⁰ „Köztér – közösségi tér. Két összefüggő fogalom, melyekről sok szó esik mostanában. A történelmi korok agorái, a piacterek és főterek, templomterek vagy éppen a városi közparkok területe mind-mind a közösségi érintkezés fontos helyszínékként ragadtak meg egy-egy város kollektív tudatában. Itt ismerkedtek a fiatalok, politizáltak a bölcsek, és kereskedtek a kereskedők. Itt gyűltek össze a lakosok ünnepnapokon. ... Most már pontosan érzékelhető, hogy a hagyományos értelemben vett közösségi funkciókon kívül a köztérnek egy sokszínűbb, mobilabb közösség életében kell a megfelelő szolgáltatásokkal rendelkeznie. ... A kövek formai

A járulékos funkciók:

- a) a kollektív politikai vélemény-nyilvánítás (gyülekezési jog gyakorlása),
- b) egyházi, családi, kulturális, és sportrendezvény megtartása,
- c) áru vagy szolgáltatás árusítása,

Ebben a tárgyban nem lehet megkerülni a közterületi jelenlét legtragikusabb változatának, a közterületen való életvitelszerű tartózkodás jogszerűségének a megítélését, a hajléktalanság drámáját, erkölcsi és jogi megítélhetőségének kérdését.¹⁶¹

kialakításuknak köszönhetően maximális használati szabadságot biztosítanak. Nem szabályozzák senki számára, hogy hogyan és hova üljön, térdeljen, könyököljön és támaszkodjék”.
<http://www.terkavics.hu/flash.html>.

161 „A világ számos régiójában még ma is több millió ember él fedél nélkül, biztonságos és egészséges otthon nélkül. Alig van olyan európai nagyváros, ahol éjjel ne találkozhatnánk csövező fiatalokkal, vagy idősekkel, ahol ne lennének sokan, vagy néhányan, akik biztonságos otthon hiányában fedél nélkül töltik éjszakáikat és nappalijaikat. Azt gondoljuk, hogy ez a helyzet elfogadhatatlan és nagyon sok európai polgár is azt gondolja, hogy nem nyugodhatunk bele abba, hogy emberek otthontalanul éljenek. E közös nyugtalanság azonban nagyon is sokféle és változó intézkedésben, helyi és országos politikában nyilvánul meg. E küzdelmek egyik terepe a városi köztér, ahol az otthonnal rendelkezők érdekei, szándékai, normái gyakran összeütköznek, az otthontalanokéval, akik számára kényszerűségből a köztér egyben privát terük egy darabja is.” Győri Péter: Kirekesztettek a városközpontban. Hogyan használják a nagyvárosi köztereket a hajléktalan emberek különböző csoportjai? Bp., 2006. (kézirat)

9. 2. 2. A kéregetést övező lakossági attitűdök

A koldulás 2000 márciusától hatályos részleges legalizálásával kapcsolatban nem észlelhető a többségi társadalom részéről olyan intenzív elutasítás, mint az utcai prostitúció esetében, ugyanakkor számos híradás számol be a jelenség korlátozásának, betiltásának szándékáról, illetve ennek megvalósulásáról.¹⁶² A szándék mögött a következő hatások állhatnak:

¹⁶² A Népszava 2005. márciusában számolt be arról, hogy Kaposvár és Szeged központi részéről kitiltják a koldusokat. A közterület-fenntartók hajléktalanellátóhoz irányítják a kéregetőket. A városvezetők a terjedő külföldi bérkoldulás miatt döntöttek a szigorítás mellett. Pécssett is hasonló döntés készül. A hajléktalanügyi kormánybiztos úgy fogalmazott: a hajléktalanok egy újabb helyszínről szorulnak ki, de megérti a kitiltást. Érthető, hogy a városvédők óvják a főteret, de megoldás nélkül nem szabad eltüntetni a szegényeket, az ugyanis az elkendőzés és nem a megoldás felé vezet. Elítéli azonban az egyik szegedi képviselő felhívását, aki arra kérte a lakosságot, ne adjanak pénzt a koldusoknak. Szerinte a szegényekkel szemben végre szolidárisabb lett a világ, egyre több a jószándékú ember, ezért is követett el nagy hibát a képviselő.

Kaposváron január elseje óta tilos a belvárosban koldulni. A város aljegyzője elmondta: senkit nem büntettek meg, a kéregetők tudomásul vették a rendeletet és a város kevésbé kiemelt részén számítanak a járókelők segítségére. Szeged önkormányzata – az úttörő kaposváriak után – az országban másodikként tiltotta be a belvárosban a koldulást, ami pedig a magyar törvények szerint nem büntetendő, csak abban az esetben, ha „gyermekkorú személy társaságában történik” (1999/LXIX. tv. 146. §), vagy „ha együtt jár mások zaklatásával” (218/1999. sz. kormányrendelet 5. §).

A „néma” koldulást is szabálysértésnek minősítő önkormányzatok arra hivatkoznak, hogy egy alkotmánybírósági határozat értelmében (17/1998) nem alkotmányellenes, ha egy önkormányzat városa egyes területein megtilt olyan tevékenységet, amelyet az országos jogszabály megenged. A rendelet a pénzbírságot így szabályozza: "Figyelemmel arra, hogy a zaklató koldulás a kormányrendelet szerint harmincezer forint összegű pénzbírsággal sújtható, javasoljuk ezért az önkormányzati rendeletben a pénzbírság mértékét alacsonyabban, huszonötezer forintban meghatározni." A rendeletet végül a szegedi önkormányzat szocialista, Centrum párti és MDF-es

Több településen is tapasztalható – lakossági és politikai oldalról egyaránt – a közterületi devianciákkal szembeni szegregációs igény, amely rendszerint az életminőség fokozására, a városképi és turisztikai érdekre, esztétikai szempontokra hivatkozik, és amely mögött erős gazdasági és politikai érdekek húzódnak meg. Többszörös nyomás alatt vannak tehát az érintett nagyvárosok önkormányzatai, hogy történjen meg végre a marginális helyzetű emberek (hajléktalanok, koldusok, prostituáltak, „cédulázók”, stb.) látványos és kevésbé látványos kiszorítása, illetve korlátozása a közterületről, szimbolikus értelemben pedig kizárása a „normális” „köz” és a „városlakó” fogalmából,

képviselői támogatták, amely így március 15-től életbe lépett - igaz, másfél hónapos "türelmi időszakot" engedett meg. Vagyis Szeged koldusainak május 1-jéig kellett volna észhez térniük.

Budapest XIII. kerületi önkormányzata 60/1995. (XII. 11.) számú rendeletének 2006. július 1-jétől hatályos módosítása megtiltotta a koldulást a kerület közterületein reggel 6 és este 10 óra között. Tiltja ezen kívül közterületen lakhely és "tartós közegészségügyi veszélyeztetést is okozó ideiglenes szálláshely" létesítését, valamint tilos ezután a kerületben „kéretlenül, másokat zavaró módon különböző szolgáltatásokat nyújtani, árusítani, osztogatni (pl. piros lámpánál történő autóablak-tisztítás, hírlapárusítás, szórólaposztás stb.)”.

A koldulás tiltására irányuló tervezetet 2005 nyarán terjesztették a Fővárosi Közgyűlés elé. Az indítvány szerint „...a szabálysértési törvényben meg kell adni egy önkormányzatnak a lehetőséget, hogy területén vagy területe egy részén megtiltsa ... a koldulást.” A szabálysértési törvény módosítása lehetőséget adna arra, hogy az önkormányzat a város egyes, turisztikai szempontból jelentős részein megtiltsa a koldulást. Az előterjesztők szerint a koldus-kérdés megoldása a városkép és a turizmus szempontjából is elodázhatatlanná vált. Nyáron a koldulás már túllépi a tolerálható mértéket a fővárosban. Mára eljutottunk odáig, hogy Budapestről a turistáknak a koldusok és a hajléktalanok jutnak eszükbe. A rendeletmódosítást a Fővárosi Közgyűlés (kis többséggel) elutasította.

A koldusokkal szemben közterületi szegregációt erősítheti a média által közvetített kép,¹⁶³ így pl. az időnként felröppentett – de sohasem bizonyított bérkoldulás jelensége, ami persze azonnal a prostitúcióhoz hasonló elutasító reflexeket vált ki a többségi társadalomban,

A lakossági elutasítás mögött ott van persze a naponta megélt agresszív koldulás sokféle alakzata, amely persze zaklató, zavaró jellegében és sokszor visszataszító látványában nem sokban különbözik a közterületi árusítás legkülönbözőbb kéretlen, tolakodó formáitól.¹⁶⁴

Végül azt se felejtsük, hogy a koldus látványa mindig több önmagánál, szimbolikus jelentést hordoz, hiszen megtestesítője a társadalmi értelemben vett „lent” világának, előhossa a szegénységhez, lecsúszottsághoz, marginális élethelyzethez kapcsolódó negatív képzeteket, hirtelen felerősíti, kézzelfoghatóvá teszi a kliens és koldus közötti kulturális és társadalmi különbséget, mindig ideértve persze a többi „sorstárs” látványát is, így aztán mindenkinek szembesülnie kell avval a távolsággal, amely a

¹⁶³ „Vizsgálatunk során az derült ki számunkra, hogy a média leginkább elítélő és előítéletes képet fest az utcán élő koldusokról és hajléktalanokról. Ez a sajtóban tapasztalható stigmatizáció igen erősen jelen van a társadalom egyes tagjainak megítélésében is.” Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessza: Egy tiszta város piszkos lakói. 110. o.

¹⁶⁴ „A tipikus koldulási módszereken kívül manapság egyre elterjedtebb az, hogy a kéregető tömegközlekedési eszközön pl. metrón végigkérdezi az utasokat, hogy megsegítenék-e néhány forinttal. Annak tudjuk be e módszer hatásosságát, hogy az emberek nem tudnak hová „menekülni”, a kolduló elől, inkább adnak neki némi aprópénzt, csak hogy szabaduljanak tőle, minél kevesebb ideig kelljen kapcsolatot létesíteni vele.” Tóth Ildikó: Koldulók és adakozók Budapesten. Kis Táská 46-47. 2007. május 22. 50. o.

hajléktalant a hajlékkal rendelkezőktől, a legális az illegális árustól, és a koldust a munkába igyekvőtől elválasztja.

Nem vitatva a „koldusellenes” lakossági attitűdök létezését¹⁶⁵ és valós társadalmi okait, számos esetben meg tapasztalható egy másik, a köztéri elesettség minden formájával szolidáris, számos civil szervezet által felerősített hangú beállítottság is, amely a koldulást egyfajta köztéri segítség-kérésnek tekinti és soha nem feledkezik meg arról, hogy a kéregetés sokaknak tényleg a napi túlélést jelenti. Ráadásul ez a fajta „segítek ahol és akin tudok” személet rendszerint avval is tisztában van, hogy jelenség kitiltása a közterületről nem vezet az azt előidéző társadalmi problémák megoldásához, csupán látókörön, észlelésen kívül helyezi azokat, és mintegy levéve a szociális felelősség érzetét a társadalom válláról. Az sem utolsó, hogy nem keveri össze a koldust a hajléktalannal, az életvitelszerűen utcán élővel, akivel egyébként szintén szolidaritást

165 „Úgy tűnik azonban, hogy a városi, vagy önkormányzati politikánál jóval nagyobb szerepet játszik a mikrokörnyezet szereplőinek (a környéken lakók, a közterület-felügyelők, a rendőrök, a biztonsági őrök, az újságárusok, az üzlet tulajdonosok, a munkába menő járókelők stb.) a viszonya a hajléktalanság kérdéséhez. Pontosabban, ez viszony elsősorban egy-egy konkrét utcán élő emberhez vagy csoporthoz való konkrét viszonyulást jelent. A mikrokörnyezetben a „hajléktalanság” makrotársadalmi megítélése elválik a személyesen ismert hajléktalan emberek megítélésétől. A mikrokörnyezet egy-egy tagjának olykor súlyosan elítélő véleménye van a hajléktalanokról (általában), miközben ugyanaz az ember a környezetében élő, általa személyesen ismert hajléktalan embert adományokkal segít, beszélget vele, sajnál nehéz sorsáért stb. Mindez fordítva is előfordul: ismerjük a hajléktalanság általános problémájáról toleráns, értő véleményű megfogalmazó embereket, akik azonban a környezetükben élő fedél nélküliekkel nem állnak szóba, sőt esetenként megvetik őket, és az ottlétük ellen is lépéseket tesznek.” Györi Péter: Kirekesztettek a városközpontban. Hogyan használják a nagyvárosi köztereket a hajléktalan emberek különböző csoportjai? Bp., 2006. (kézirat)

vállal.¹⁶⁶ Tehát ez a fajta beállítódás a közterületi devianciákat – így a koldulást is – árnyaltabban, az okok keresésének igényével, empátikusabban közelíti meg.

„A közvélemény gyakran azonosítja a koldusokat a fedél nélküliekkel, a hajléktalanokkal. Korábban már bemutattuk, hogy a hajléktalan emberek közül is nagyon sokan dolgoznak valahol, van „fekete” munkahelyük. Az interjúkból azt is látni fogjuk, hogy a koldulással foglalkozó emberek ezt a tevékenységet is munkának, mégha nagyon szégyellni való munkának is tekintik, Ezek az emberek – elmondásuk szerint – napközbeni munkahelyüket, placcukat leginkább attól függően választják ki, hogy hol a legnagyobb a forgalom, hol remélhetnek legtöbb adományt, jövedelmet, s honnan nem kergetik el őket a hatóságok, vagy a többi kolduló ember. Az is kiderül elmondásukból, hogy milyen szimbiózisban élnek környezetükkel, az őket körülvevő többi emberrel, boltosokkal, rendőrökkel, biztonsági szolgálatosokkal. E kapcsolatokra inkább a szimbiotikus együttélés, mintsem az éles konfliktusok a jellemzőek. Alulnézetből azt is láthatjuk, hogy hogyan valósul meg, illetve nem valósul meg egy-egy, a közvélemény hatására indított, a politikusok által kezdeményezett tisztogatási akció, hogyan csorbul ki ezek éle a végrehajtó „kisemberek” – köztük a rendőrök és metrófelügyelők – józan realitásérzékén, sajátos habitusán, nota bene ellenállásán.”¹⁶⁷

¹⁶⁶ Az egyik ilyen szervezet első nagyobb megmozdulása az ún. Szolidaritás Éjszakája volt 2004 novemberében, amelyet a Nyugati téri aluljáróban tartottak. Ez a demonstráció a hajléktalanok kiszorítása ellen tiltakozott az aluljárókból, miközben sürgette a hajléktalanság problémájának megoldását.

¹⁶⁷ Györi Péter: Kirekesztettek...

9.2.3. A „néma” koldulás büntethetőségének problematikussága

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

A szabálysértési joganyag előkészítése során szakmai körökben uralkodó volt a vélemény, hogy a koldulás kerüljön ki a szabálysértések köréből, annál is inkább, hiszen már nem volt tartható a szocialista korszak ideologikus felfogása, miszerint a koldus a munkakerülő, élősdí életvitel egyik megtestesítője, aki tudatosan kivonja magát a munkakötelezettség alól. Felmerült az önkormányzati hatáskörbe utalás lehetősége is, hasonlóan a közterületi alkoholfogyasztáshoz, illetve a közterület engedély nélküli használatához. abban azonban egységes volt a vélemény, hogy a gyermekkel koldulás (ideértve a gyermek koldulásra rábírását is) – ha kiskorú veszélyeztetése nem valósul meg – továbbra is tiltsa a törvény. A szabálysértésekről szóló kormányrendelet előkészítésének igen késői szakaszában merült fel váratlanul – és már egyeztetést nem is engedő módon – az igény, hogy az „agresszív,” koldulás is legyen jogellenes. Így állt elő az a helyzet, hogy ugyanakkor a cselekménynek a két alakzatát jelenleg két külön jogszabály tartalmazza.

Ha a jogtárgyra kérdezünk, akkor az többes, hiszen a gyermek egészséges erkölcsi fejlődésének érdeke mellett ott van a közrend, közelebbről a járókelők közterületi nyugalma, háborítatlansága. Ez talán rendben is volna, bár annak idején semmiféle vizsgálat nem készült abban a tekintetben, hogy

a társadalmi többség valójában milyen tipikus elkövetési magatartásokban érzékeli az agresszív kéregetést. A baj az, hogy a jogalkotó meglehetősen sajátos felfogása szerint minden olyan esetben megvalósul a zaklató jelleg, amikor nem néma, (esetleg felirattal kommunikáló), egyhelyben álló kéregetésről van szó, ha tehát a kéregetés – fogalmazzunk úgy – személyre szólóan történik, történjen ez akár a legudvariasabb módon. Az ilyenfajta, „repressziót minden áron” típusú jogpolitikát megvalósító szabályozáshoz két kérdés kívánczik:

- a) ha a kéregetéshez feltűnően durva, agresszív magatartás társul, amelyet járókelők sokaságának kell elszenvednie, mi az akadály a garázdaság szabálysértése megállapításának,
- b) a közterületi zaklatás számtalan, nem koldus által megvalósított formáját szenvedik el a tömegek naponta, ha tehát ezt a fajta zaklató magatartást a jogalkotó büntetést-érdemlőnek tartja, miért csak a koldusnál érvényesíti?

Az utóbbi kérdés szerény válaszkísérletét a következő cím alatt találjuk.

Ami a „néma” koldulás önkormányzati szankcionálásának alkotmánybíróági esélyeit illeti, két oldalról bizonyosan támadhatók ezek a rendeletek:

- a) ha a koldulási tilalom a település egészére szól, akkor jogforrási szempontból borítékolható a hatályon kívül helyezés, mert a magasabb szintű jogszabályok által megengedett (ebben az értelemben „szabályozott”) magatartás teljes körű helyi tilalmazására rendeletalkotási felhatalmazás nélkül nincs lehetőség, ugyanakkor

nincs akadálya annak, hogy a képviselőtestület a település meghatározott részeire – kellő súlyú közérdek jelenléte esetén – részleges tilalmakat állítson (63/1991. (XI. 30.) AB határozat).

b) az egyenlő bánásmód alkotmányos követelménye szempontjából, mert nincs kellő ésszerű indoka egyes társadalmi csoportok kizárásának a másokat nem zavaró és mindenki egyformán megillető közterület használat jogából.

9. 2. 4. Javaslat a közterületi „rendetlenségek” szankcionálására: a zaklatás szabálysértése¹⁶⁸

Amikor zaklatásról beszélek, akkor valami olyan jellegű közrendsértő magatartásra gondolok, amit az emberek életük számtalan dimenziójában átélnek, az utcán, a közlekedésben, a munkahelyen, a nyilvános helyeken, ahol a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, szokás- és értékrendjüket, szeméremérzetüket, szabadságukat is korlátozó zavarásokat, zaklatásokat kell elszenvedniük.¹⁶⁹ A súlyosabb megítélésű

¹⁶⁸ A zaklatás mint jogellenes cselekmény, már a kihágási jogban jelen volt: egyéb garázda-jellegű cselekmények mellett kihágást képezett a „tisztes nőnek” ismerkedési célból, akarata ellenére történt megszólítása nyilvános helyen.

¹⁶⁹ A kisebbségi ombudsman hivatalában már 2000. év végén elkészült, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet (amely az egyenlő bánásmódról szóló, 2004-ben hatályba lépett tv. egyik első alakváltozatának volt tekinthető) is tartalmazott egy etnikai motívumból táplálkozó „zaklatásos” tényállást. A parlament

zaklatás-típusok „zárt” körülmények között, olyan viszonyrendszerben történik meg, (kórház, iskola, munkahely, büntetés-végrehajtási intézet, elme-szociális otthon, stb.), ahol a sértettek tartós jogviszonyban állnak az érintett szervezettel, ugyanakkor nem képesek jogaik teljes körű gyakorlására, mert koruk, fizikai erejük, egészségi állapotuk, egzisztenciális helyzetük, stb. miatt ki vannak szolgáltatva a szervezet kisebb nagyobb hatalmasságainak. Gondoljunk pl. a munkahelyi szexuális zaklatásra, vagy a családon belüli, még nem erőszakos, de az életet elviselhetetlenné tevő számtalan praktikára¹⁷⁰.

néhány állandó bizottsághoz, illetve az IM-hez eljuttatott, alapvetően pozitív szakmai visszhangot kapott tervezet szerint

„Aki

- a) valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személlyel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve
- b) egy etnikai csoportról, tényeket, értéktételeket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

¹⁷⁰ A nőnek és a férfinak a foglalkoztatás területén való egyenlő elbírálásáról szóló, 1979-ben hatályba lépett osztrák szövetségi törvény a munkahelyi szexuális zaklatást a nemek közötti diszkrimináció egyik esetének tekinti. A törvény meghatározza a szexuális zaklatás fogalmát. Eszerint szexuális zaklatás áll fenn, ha valaki olyan szexuális jellegű magatartást tanúsít, amely sérti egy másik személy méltóságát, arra nézve nem kívánatos, nem helyénvaló, vagy visszataszító és

1. az érintett számára megfélemlítő, ellenséges, vagy megalázó munkahelyi légkört teremt, vagy
2. ha az érintett a munkaadójának, felettesének, vagy munkatársának szexuális közeledését visszautasítja, és ez a magatartás alapul szolgál olyan döntéshez, amely az érintett számára a munkaviszonyával összefüggésben álló hátrányt jelent. (Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben. BGBl: Nr. 108/1979.)

A zaklatás közrendsértő alakváltozatánál azonban nem erről van szó. Itt olyan, rendszerint egymást ne ismerő „felek” közterületi konfliktusáról van szó, ahol az egyik félnek váratlanul – sokszor anélkül, hogy ki tudna térni – el kell szenvednie egy megalázó, megszégyenítő, megfélemlítő, vagy egyszerűen sértő magatartást, ahol sokszor a morális sérelem mellett a sértett még a továbbhaladásában is akadályozva van. Számtalan módja létezik az állampolgárok öncélú, provokatív, diszkriminatív,¹⁷¹ vagy éppen nagyon is racionális célokat követő közterületi zavarásának, amelyek nem vonhatóak a jelenleg hatályos garázda-jellegű jogsértések fogalmkörébe.

A zaklatás megnyilvánulhat sorozatos utcai leszólítgatásban, az érintett folyamatos, feltűnő kísérésében, szolgáltatás agresszív jellegű felajánlásában,¹⁷² emellett minden olyan nyilvános, indokolatlan, kifejezetten tolakodó jellegű, ismétlődő vagy folyamatosan tanúsított

¹⁷¹ Néhány éve került – önálló képviselői indítványként – beterjesztésre a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség biztosításáról szóló – napirendre nem vett – törvénytervezet, amely ugyancsak „dolgozott” a zaklatás fogalmával. Eszerint

„... nemek közötti hátrányos megkülönböztetésnek minősül a zaklatás, amely az érintett személy nemével függ össze, és célja vagy hatása az emberi méltóság megsértése, megalázó, megszégyenítő és sértő magatartás kialakítása.”

¹⁷² A közterületi zaklatás mindig új arcokat ölt, az autósok életét a fővárosban például legújabbán a kéretlen szélvédőmosás keseríti. A minden engedély nélkül, rendszerint csapatban „dolgozó”, igen ifjú szélvédőmosók egyes forgalmas útkereszteződéseknel bukkannak el és minden előzmény, köszönés, kérdés, gesztus, visszajelzés nélkül fognak „munkába”, s mire az főleszmél, már végeznek is a „szolgáltatással”. Ez a szituáció a „foglyul ejtett közönség”, az „ungewollte Konfrontation” tipikus esete, amikor súlyos pszichikai kényszer alá kerül az autó vezetője, és bizony számos esetben – s minden ellenérzése, tiltakozása ellenére is – mégis fizet, további talajt, motivációt adva a durva jogtalanságnak. .

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

Azt lehetne mondani, hogy a magyar büntető- és szabálysértési jog számos közrend elleni tényállásban már ma is szankcionálja a "zaklató" jellegű cselekményeket. Valóban találunk a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű cselekményeket (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás, utcai prostitúció, stb.), csakhogy ezek

a) nem kívánnak meg konkrét „sértettet”,

b) rendszerint kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene e tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel.

A zaklatás esetében tehát nem a közösség – elvont – „rendjét” vagy „nyugalmát” éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül akaratán kívül kifejezetten nem kívánt, elutasított, kellemetlen helyzet.¹⁷³ Joggal felvethető tehát egy, a zaklatást általános

¹⁷³ Az 1986-os angol „Public order act” a következőképpen határozza meg ezt a tényállást:

§ 5. Zaklatás, riadalomkeltés és becsületsértés

Az a személy bűnös a fenti cselekmények valamelyikében, aki

(a) fenyegető, durva vagy sértő szavakat használ vagy ilyen viselkedést, illetve deviáns viselkedést tanúsít, vagy

(b) bármilyen írott, képernyőn megtekinthető vagy más láthatóan reprezentált jelzést intéz egy másik személy felé annak látó- és / vagy hallótávolságán belül.

A jelen paragrafus alá eső cselekmények elkövethetők magán- és közterületen egyaránt, kivéve, ha nem kerül elkövetésre ilyesfajta cselekmény, ha a jelzés, viselkedés vagy szavak megnyilvánulásra kerülnek, vagy a látható reprezentáció által képviselt fenyegető, sértő vagy durva tartalmú jelzés egy magánlakásban kerül megnyilvánulásra, és a sértett ugyanabban az ingatlanban vagy egy másik magánlakásban tartózkodik.

A vádlott mentségére hozhatja fel:

hogy semmi oka nem volt azt hinni, hogy bárki is látó- vagy hallótávolságon belül volt és viselkedése bárki számára zaklató, riadalomkeltő vagy becsületsértő jellegű volt, vagy

(b) egy magánlakásban tartózkodott és semmi oka nem volt azt hinni, hogy szavait vagy viselkedését, illetve az írott vagy más látható reprezentáció által hordozott jelzést bárki látta vagy hallotta a magánlakás területén kívül, vagy

(c) ha az adott magatartás indokolható volt.

Hivatalos személy előzetes felhatalmazás nélkül őrizetbe vehet bárkit, ha:

(a) az elkövető továbbra is folytatja a cselekményt, miután a hivatalos személy figyelmeztette, hogy hagyjon fel vele, és

(b) rövidebb idővel a felszólítás után még mindig ellenálló és támadó magatartást tanúsít

A (4) pontban szereplő „támadó és ellenálló magatartás” akkor áll fenn, ha a hivatalos személynek jó oka van azt feltételezni, hogy a jelen paragrafus hatálya alá eső cselekmény elkövetése van folyamatban, illetve az a) pontban említett magatartás és a további magatartás ugyanolyan természetűek.

(6) Az a személy, akit a bíróság a jelen paragrafus hatálya alá tartozó cselekmények valamelyikében bűnösnek talál, a hatályos pénzbüntetési skála 3. szintjéig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

A német szabálysértési törvény kifejezetten közrendvédő, „zaklatásos” tényállása (Belästigung der Allgemeinheit) – hasonlóan a mi a garázdaságunkhoz – nem kíván konkrét sértettet, hanem jogalkalmazói mérlegelés körébe adja a durva illetlenségek (pl. utcai meztelenkedés, „Feketék nem léphetnek be” c. felirat egy üzlet ajtaján) zaklató jellegének megítélését. Eszerint az cselekszik így, akinek súlyosan illetlen cselekménye alkalmas a közösség zaklatására, veszélyeztetésére, ha mindez a közrend megsértésének veszélyével is jár. E. Göhler: Ordnungswidrigkeitengesetz. 6. Auflage, München, 1992. 1030. o,

jelleggel, de csak közrendsértő dimenziójában megfogalmazó tényállás gondolata,¹⁷⁴ amelyet az követhetne el,

¹⁷⁴ E sorok írásakor (2007. szeptember) került közigazgatási egyeztetésre az IRM előterjesztése az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról, amelyben az előterjesztő a magánszféra védelme érdekében a zaklatást bűncselekménnyé kívánja nyilvánítani. A tervezett tényállást a következőképpen fogalmazta meg:

„(1) Aki mást a mindennapi életvitelében tartósan vagy súlyosan zavar, így különösen mással akarata ellenére telekommunikációs eszköz útján vagy személyesen rendszeresen kapcsolatot teremteni próbál, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Aki mást vagy rá tekintettel hozzátartozóját félelemkeltés céljából személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(3) Aki a zaklatást

- a) hozzátartozója,
- b) volt házastársa vagy volt élettársa
- c) nevelése, felügyelete, gondozása, vagy gyógykezelése alatt álló személy

sérelmére követi el, az (1) bekezdésben meghatározott esetben két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel, a (2) bekezdésben meghatározott esetben büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

(.WWW. irm.gov. hu)

Látható, hogy itt szó sincs közrendsértő zaklatásról, az előterjesztő valójában a távoltartás szabályainak megszegésére eredetileg hivatott, de később elvázott szabálysértési tényállást „vitte fel” bűncselekménnyé, ugyanakkor kiterjesztette – három megengedhetetlenül tágan értelmezhető határozatlan fogalom segítségével - mindenfajta zaklató jellegű kapcsolat-felvételi kísérletre. Érdekes helyzetet eredményezhet, ha a sajtó képviselőit jelentik fel majd zaklatásért a nyilvánosságot kerülni kívánó közszereplők, de „remek” fegyvert kaphatnak ezáltal kezükbe azok a szülők is, akik mondjuk a szerelmes fiatalember telefonos „ostromát” elégeik meg és úgymond

aki közterületen, vagy nyilvános helyen

- a) kéretlenül, a szavakban vagy magatartásban megnyilvánuló elutasítás ellenére árut vagy szolgáltatást ajánl fel, illetőleg kéreget,
- b) mást – anélkül, hogy erőszakot alkalmazna – akadályoz a továbbhaladásban, illetőleg
- c) mást ésszerű indok nélkül, több alkalommal hangosan leszólít, kéretlenül, mások számára feltűnő módon kísér, vagy egyéb kifejezetten tolakodó jellegű magatartást tanúsít.

A tényállás előnye, hogy magába „olvasztja”, tehát feleslegessé teszi mind a zaklató jellegű utcai prostitúciót, mind pedig a koldulást, ezen kívül egy sokkal szélesebb elkövetői körrel dolgozik. Ugyanakkor nem életformát, szubkultúrát statuál, hanem konkrét, eseti, méltóságsértő cselekményt.

gyermekük nyugalma érdekében a büntetőjog eszközéhez nyúlnak. De némi iróniával azt is megkérdézhethetnénk, vajon a gyermekétől elzárt volt házastárs láthatási ügyben történő hányszoros telefonos jelentkezése lesz elégséges ahhoz, hogy a másik fél a mindennapi életvitelében megzavartnak tekintse magát, s immár büntett miatt (!) tegyen feljelentést?

A megalapozatlan és szakszerűtlen pönalizálás teljességéhez azonban mindez nem elég: az előterjesztő a veszélyes fenyegetés szabálysértését - melyet az Sztv. elzárással is fenyeget - is bűncselekménnyé kívánja nyilvánítani, még arra sem véve a fáradtságot, hogy a fenyegetés „komoly” jellegét beleírja a tényállásba. Az már megszokott dolog, hogy az előterjesztés semmiféle indokot nem hoz fel a bűncselekménnyé nyilvánításra.

Mint a diszkriminatív cselekmények¹⁷⁵ más alakjainál, itt is megállapítható egy olyan esetkör, amikor a zaklatás nem jogellenes: ha ugyanis a sértett – hírneve, munkaköre, funkciója, aktuális teljesítménye, a vele megtörtént esemény kitüntetett volta, stb. alapján – köteles eltérni a „népszerűséget”, s magát – az etikai és szakmai szabályok keretei között – a „zaklatásnak” alávetni.

Kötelesek vagyunk természetesen a hatósági jogkör gyakorlásával együtt járó „zaklatásokat” is eltérni, az igazoltatástól kezdve a különböző adatkérési, megjelenési, vallomástételi kötelmeken át egészen a személyi szabadságunkat korlátozó intézkedések eltéréséig. Mindemellett léteznek a jogrendszerben „zaklató jellegű”, de nem hatósági jogkörben fogatosított jogszerű korlátozások is, gondoljunk pl. a vagyonőr jogosítványaira a védett objektumba történő belépéskori személyazonosítás, vagy a ruházat- és a csomag ellenőrzésének eseteiben.

¹⁷⁵ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény nevesítette először a hazai jogban – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik minősített esetét – a diszkriminatív motívumból fakadó zaklatás tényállását, amelyről a törvény szerint akkor beszélünk, amikor az emberi méltóságot sértő magatartás az érintett személy törvényben meghatározott tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.

A diszkriminatív célú „méltóságsértés”, mint speciális cél, illetve eredmény, alapvető újdonságnak számított a korábbi zaklató jellegű cselekményekhez képest. A jogalkalmazó dolgát megkönnyítendő, talán szerencsésebb lett volna, ha a törvény a „bánásmód” kifejezéssel operál, érzékeltetve, hogy aligha lehet egyetlen cselekménnyel megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet kialakítani, hogy ehhez a súlyos eredményhez – vagy annak veszélyéhez – az elkövető és a sértett között rendszerint tartós kapcsolatra van szükség, vagy a zaklató viselkedésnek kell rendszeresen ismétlődnie.

A szankcionálás bármilyen formája persze – pedagógiai értelemben – mindig az esélytelenebb változat az eredményes „jóra terelés” útján. Sokkal többet ígér a norma-adekvát viselkedés jutalmazása, érdekeltségének megteremtése az ún. pozitív társadalmi kontrolltényezők segítségével. Ha pedig mégis bekövetkezik a jogsértés, az első reakció ne a hatósági út választása legyen, hanem a kommunikáció megkísérlése az „elkövetővel”, a békés, jogon kívüli megoldás keresése. A közterületi zaklatások, zavarások körében ugyanis nem folyik a vér, rendszerint nincs közvetlen sérelem sem, ráadásul a feljelentés sikerét erősen nehezíti, hogy vajon miképp azonosítsa a sértett a rendszerint ismeretlen elkövetőt, hogyan tartsa őt a rendőr kiérkezéséig a helyszínen.

10. A közrend horizontális értelemben vett alakváltozata: a szakrend¹⁷⁶ problematikája

A közrend „természetének” megértéséhez, a közrend védelmével összefüggő hatásköri normák meghatározásához közelebb visz érvényességi határainak rögzítése. A szakrend és a magánrend olyan – jogfogalomként nem használható – munkafogalmak, elméleti segédeszközök, melyeknek orientációs értékük van. Segítik az eligazodást a társadalmi lét különböző dimenzióiban érvényesülő „rendek” között.

¹⁷⁶ A szakrend fogalmának hazai, rendészeti értelemben vett ismeretlenségére jellemző, hogy a Google keresőben a több mint 800 találat gyakorlatilag kétféle jelentést hordoz: egyrészt az egészségügyben a szakrendelés (szakrendelő) fogalmához kapcsolódik, másrészt megjelenik mint könyvtárügyi szakkifejezés, a katalógusok kialakításának egyik rendező elveként.

A közrend problematikáját sokan még ma is azonosítják annak leglátványosabb alakváltozatával, az utca rendjével, tehát a közterületek és a nyilvános helyek nyugalmaival, védettségével, rendeltetésszerű használatával. Evvel szemben a közrend átfogja a társadalom jogilag védett életviszonyainak egészét, a társadalomban érvényesülő és közjogi, közigazgatási jogi védelmet élvező „szakrendek” (Verwaltungspolizei) gyűjtőkategóriája, amely általános formájában (mint Universalrechtsgut) csak elméletben létezik. Mindig „valaminek” a nyilvánosság előtt megnyilvánuló rendje: empirikus tartalma mindig valamilyen különös alakzatban, „szakrend” formájában nyilvánul meg, amelynek működése a nyilvánosság valamilyen formájával jár együtt.

A közrend különös szintjének problematikájáról kell beszélni, mert ez a téma enyhén szólva elhanyagolt a rendészeti tárgyú munkákban, ahol rendszerint megelégednek a régiek által is ismert közhelyszerű megállapítással, miszerint minden igazgatási ágának megvan a saját rendszere. Erre a problémára Szamel Lajos már másfél évtizede felhívta a figyelmet, amikor egy közrendvédelmi törvény megalkotásának szükségessége mellett érvelt.¹⁷⁷

Az iparosodás, a technikai civilizáció térnyerésével egyre több olyan dimenziója jelenik meg életünknek, amely túl van ugyan a magánszféra

¹⁷⁷ „Egy feltételezett rendészeti és közrendvédelmi törvény között a lényegbe vágó különbség az, hogy – mint jeleztük – egy rendészeti törvény mintegy átfogó közigazgatási törvény lenne mindazokra az igazgatási ágazatokra nézve, melyek működése szakrendészeti tevékenységet is feltételez, míg a közrendvédelmi törvény csak a rendészeti szervek taxációját és azokat a hatásköröket ölelné fel, melyek minden rendészeti szervet megilletnének,...” Szamel: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle, 1992/3. 13. o.

világán, ugyanakkor nélkülözi azt a fajta „parttalan” nyilvánosságot, amelyet az utca, a nyilvános hely, a tömegtájékoztatás vagy épp az Interneten való megjelenés jelent. Korszakváltáskor a szak- és magánrend egymáshoz viszonyított aránya is változik: az állam-szocialista korszak – természetének lényegéből eredően – a mainál tágabbra terjesztette ki a közjogi, rendészeti hatókörbe tartozó rend kompetenciáját, hiszen idetartozott az ún. üzemi rend és annak ellenőrzésére hivatott üzemrendészeti szolgálat, nem csekély hatósági jogkörökkel felruházva.¹⁷⁸ A rendszerváltozást követően az üzemrendészet szolgáltatók helyébe a magánbiztonsági vállalkozások kerültek, hiszen a „köz rendjének” részét képező állami vállalat átadta a helyét a magánrend világába tartozó, immár tulajdonosi érdekvédelem alá eső gazdasági társaságoknak.

178 A közületi szervek rendészeti tevékenységéről szóló 6/1988. (II. 12.) MT rendelet szerint rendészeti tevékenységnek minősült:

- a) a társadalmi tulajdont károsító cselekmények megelőzése, folytatásának megakadályozása, illetve felderítése;
- b) a közületi szerv működési területén a dolgozók személyi tulajdonának védelme;
- c) a robbanás-veszélyes, a tűzveszélyes, a sugárzó és a mérgező anyagok biztonságos tárolásának, szállításának ellenőrzése, őrzésének ellátása;
- d) a létesítmények, az alapanyagok, a félkész- és a késztermékek őrzése, az őrzés megszervezése, az üzemek, raktárak, üzletek és egyéb tárolóhelyek biztonságának ellenőrzése;
- e) a pénzbegyűjtésre, a pénzszállításra és a pénztárakra vonatkozó előírások érvényre juttatása;
- f) a közületi szerv területén a személy- és áruforgalom, valamint a belső járműforgalom szabályainak kialakítása, betartásának ellenőrzése;
- g) az államtitok és a szolgálati titok védelmére, a hírközlő berendezések, a sokszorosítógépek, a számítógépek és az iratok védelmére vonatkozó szabályok érvényesülésének elősegítése;
- h) rendkívüli esemény vagy bűncselekmény esetén az azonnali intézkedés megtétele, a helyszín és a rend biztosítása;
- i) a biztonságot növelő szolgálat elrendelésekor a külön tervben meghatározottak végrehajtása;
- j) a munkafegyelem érvényesülésének elősegítése.

Elég a közúti közlekedés rendjére gondolni, és érzékelhetővé válik, hogy csak ez az egyetlen szakrend mekkora szabálytömeget, „ügyfélkört”, kormányzati (és önkormányzati) irányító, ellenőrző és szankcionáló hatósági kapacitást, mekkora méretű civil szerveződést foglal magában.¹⁷⁹ Ha a helyszínbírságolós eljárásokat is ideszámítjuk, akkor messze ebben a körben jut felszínre a legtöbb „rendsértés”, és akkor nem beszéltünk a hatalmas látenciáról. Ennél látványosabb, nagyobb lakossági érintettségű szakrendet nem tudunk felmutatni, ahol szinte mindannyian bármikor jogsértés elkövetője (pl. mert nincs nálunk izzókészlet) lehetünk, illetve – akár gyalogosként is – közlekedési jogsértés áldozatává válhatunk.

Nem véletlen tehát, hogy a szabálysértési újrakodifikáció során a közlekedési szabálysértési kör egyszerűen nem „fért el” a közrendet védő fejezetben, és önálló fejezetet kapott az R.-ben. De persze nemcsak a közlekedési jogsértések tömege (emellett rendkívüli beruházás-igényessége is) emeli ki ezt a szférát a szakrendek sorából, hanem az idetartozó jogellenességek dogmatikailag kielégítő osztályozásának problematikussága is. A közlekedési szabályszegések ugyanis nem irányulnak haszonszerzésre, de nem is „illetlenségek”, még csak nem is a hatósági akaratnyilvánítással fordulnak szembe, hanem – egyben önveszélyeztető módon – avval a közösséggel, amelynek maguk is részét képezik a jogsértés pillanatában. A közúti közlekedés rendje (és persze biztonsága) vita nélkül önálló

¹⁷⁹ Erre utal az ágazat alaptörvénye. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. A közúti közforgalmú személyszállítást végző járművön bárki utazhat, ha a meghirdetett utazási feltételeket megtartja.

monográfiát érdemelne, már csak azért is, mert páratlanul színvonalas – bár kifejezetten büntetőjogi megközelítésű – jogirodalmi feldolgoása óta több mint harminc év telt el.¹⁸⁰

A szakrend kategóriája a közrend horizontális tagolását fejezi ki. A közrend jogtárgyi értelemben vett alapértékei (a közérdek adott szeletének háborításmentes, rendezett és rendeltetésszerű „működése”) persze az ágazati szabályozásban sem változnak meg, de természetesen más lesz a védelmi stratégia, a szabályanyag, valamint a rendfenntartás hatósági, piaci és civil eszközrendszere, ha a közúti közlekedés zavartalanságát kell biztosítani és megint más, ha az elviselhetőség határain túllépő utcai prostitúcióval szemben kell fellépni.

A közrendészetileg releváns élethelyzetekben ugyanis egymástól eltérő szerep-elvárásokról, önálló „rendkategóriákról” van szó (pl. az utca, a játszótér, a piac, a sportrendezvény, a kórház, az iskola, színház működésének rendje, a határrend, az állattartás rendje, stb.). Ebben a körben egyszerre vannak jelen „illemszabályok”, foglalkozási előírások (az élet- és vagyonvédelmi normák már a közbiztonság fogalomkörébe tartoznak), illetve a hagyomány és a minden napi gyakorlat által kialakított viselkedési normák.¹⁸¹

¹⁸⁰ Viski László: Közlekedési büntetőjog KJK, Bp., 1974.

¹⁸¹ A mainál jóval visszafogottabb közrendvédelmi szabályozást igényelne ha társadalmi átlagban a sikeres szocializáció faktorai a következő paradigma szerint működnének: „Az ember ilyen képlékeny, ennek köszönheti evolúciós sikerét. Ha élete első húsz évében szerető szülők, társak, magas színvonalú iskolák, értelmes sport (csak kicsit verseny!) sok színház, könyv, remek klubok szolgálják ki, akkor okos, szolidaritásra képes, az utcán és a közéletben megértő, és segítőkész valaki lehet, akinek még önálló véleménye is kialakul. Tessék mondani, hol van az ilyen normális

A szakrend tehát a közigazgatási jog által szabályozott tevékenységek, illetve közérdektípusok egyedi sajátosságaihoz igazodó rendvédelmi normákat, a szakrendészet pedig az ezek megalkotására, ellenőrzésére, az adott ágazatban előforduló rendsértések megelőzésére, megszakítására, szankcionálására irányuló közigazgatási tevékenységet foglalja magában.

Ha a közjog által védett közérdek munkaszervezeten belüli működtetéséről van szó (pl. közintézeti szolgáltatások) akkor a szakrendészet

- a) egyrészt túllép a hagyományos hatósági ellenőrzési tevékenységen, hiszen a munkaszervezet vezetője (vezetése) felel elsősorban a jogszerű és rendeltetésszerű működés személyi és tárgyi feltételeiért,
- b) másrészt a „szakrendi” követelmények jelentős része belső normában jut kifejezésre, hiszen olyan általános, magától értetődő követelmények tartoznak ide, mint pl. a helyiségek (munkaszobák, ügyfelek számára igénybe vehető helyiségek, stb.) tisztasága, mozgássérültek által történő megközelíthetősége, az ügyfelek informálása a munkavégzés, illetve az ügyfélfogadás rendjéről, de idetartoznak a munkaszervezet speciális jellegéből fakadó rendfenntartási igények is.

Hogy az adott kórházban hogyan osztják meg a főigazgató és a helyettesei között a kötelezettségvállalási, utalványozási és ellenjegyzési hatásköröket, van-e informatikai előadó, hogyan alakul a munkakör átadás-átvétel rendje,

nos ezek kérdések a belső működés rendjéhez hozzátartoznak ugyan (SZMSZ-ben szabályozni is szükséges valamennyit!) de nincs közrendvédelmi relevanciájuk. Abban a pillanatban azonban, amikor a kórházi „rend” a beteget (tágabban: a közintézeti szolgáltatás igénybe vevőjét) is érinti, belép a közrend speciális alakváltozata.¹⁸²

A szakrendek közrendvédelmi szempontú feltérképezése (ideértve a szak- és tankönyvirodalmat is) a mai napig nem történt meg. Nincs másról szó, mint az egyes szakigazgatások rendfenntartási és veszélyelhárítási képességének feltárásáról, arról, hogy az ágazat mekkora tömegű és milyen karakterű „rendsértéseket” produkál, mi a megrendelői (ügyféli, fogyasztói) oldal véleménye részben a közrendvédelmi normákról, részben azok betarthatóságáról, hogyan képes mindezt az érintett szakrendészet kezelni, vannak-e egyáltalán – tárcaszinten, illetve a fenntartói irányítás különböző szintjein – szakrendészeti stratégiák, vagy csak a közigazgatási jogban „jól bevált” represszív reflexek működnek a jogalkotás különböző szintjein, illetve a belső szabályzatok világában.¹⁸³

¹⁸² A betegek számára már a felvételkor megismertetni szükséges házirend pl. előírhatja, hogy a mozgásképtelen betegeket mikor mosdatják, hogy a járóképes betegeknek étteremben, az ott kiírt időben kell étkezniük, hogy a vizit ideje alatt a betegeknek az ágyukban kell tartózkodniuk, stb. A közintézmények zavartalan, rendeltetésszerű működését biztosító házirendi normák tömege integráns részét képezi a szakrendnek, s bár jog alatti tartományról van szó, az ebbe a körbe tartozó rendsértések adott esetben semmivel sem kisebb működési zavart tudnak okozni, mint a valódi jogsértések.

¹⁸³A közigazgatási jogalkotás elrettentő példákat produkáló, csak a represszióban bízó szankcionálási mániáját igen személetesen mutatta be néhány éve Nagy Mariann, „A közigazgatási jogi szankciórendszer” c. munkájában, Osiris, Bp.,2000. Sajnos azóta a Ket. is átesett a ló túlsó oldalára, amikor egészen elképesztő, félmillió rendbírságmaximumot állapított meg a „rendsértő” természetes személy ügyfél számára.

Ha a környezetvédelmi, a közegészségügyi, fogyasztóvédelmi, építésügyi, stb. hatóságok rendészeti jellegű feladatait nézzük akkor máris érzékelhető, hogy a rendszerváltozást követően mennyire megnövekedett egyrészt az ellenőrzést igénylő egységek száma, mennyivel több és bonyolultabb lett a rend- és biztonságvédelmet szolgáló normaanyag, emellett minden korábbinál erőteljesebben szerveződött meg és adott hangot közérdekvédő törekvéseinek, – számos esetben erőteljes média-támogatással – a civil szféra, ideértve az alapjogok különböző köreinek védelmére hivatott jogvédő szervezeteket is.

A fentiek tükrében alappal feltehető, hogy a jelenleg erőteljesen rendőrség-centrikus rendészeti kutatások egyik gyümölcsöző témájául szolgálna a szakrendészetek átvilágítása. Mindez magában foglalna egy veszélykatalógust, a jelenlegi joganyag, joggyakorlat és szervezeti rendszer működésének leírását, az adott szakrendészet veszélyelhárító teljesítményének értékelését, ideértve a jelenségkör lakossági megítélését is, majd ezt követően kerülne sor egy szakrendészeti stratégia kidolgozására, a joganyag, a szervezet, és az eljárás átalakítására vonatkozó ajánlásokkal.

11. A közrend és a magánrend elkülönülése és találkozási pontjai

Mind a szakirodalomban, mind pedig a tételes jogban meglehetősen mostohagyereknek számít a magánrend és a magánbiztonság fogalma. a számítógépes keresőkben a magánrend vonatkozásában (a legtöbb találat a „magánrendelés” orvosi fogalomkörét érinti) mindössze néhány tucat

hivatkozást találhatunk, a magánbiztonság találati aránya (kb. 1500) ugyan ígéretesebb, de itt is zömével a különböző biztonsági vállalkozások honlapjaiba ütközünk, miközben hiányzik a valóban mélyre nyúló, teoretikus igényű elemzés a köz- és magánrend jogtárgyi köréről, védelmük módjáról, a köz- és magánrendészet legitimitási és hatékonysági mutatóiról.

A fogalmi tisztázatlanság számos hatásköri, eljárási finanszírozási problémát jelent, s nem véletlen, hogy az ún. Gönczöl bizottság jelentése mennyire élesen fogalmaz: „Az a munkamegosztás, amely a magánbiztonság (például bankok védelme, kereskedelmi és sport rendezvények biztosítása) és a központi költségvetésből fenntartott közbiztonság között máshol már átláthatóan, egyértelműen kialakult, nálunk nem jött létre...A magánvagyonok, cégvagyonok növekedése, az azok megóvásához kapcsolódó szolgáltatások, a személyi és anyagi javak biztonságát szolgáló eszközök piaca új rendészeti struktúrát követelne.”¹⁸⁴

Mivel a korábbiakban határozott különbséget tettünk közbiztonság és közrend között, ezt a differenciálást a magánszféra tekintetében is indokolt megtennünk. Segítséget jelent, hogy végre történt egy elméleti kísérlet a rendészeti irodalomban teljességgel elhanyagolt, és az új vagyonvédelmi törvényben¹⁸⁵ sem szereplő magánbiztonság fogalmának meghatározására:¹⁸⁶

¹⁸⁴ Vizsgálati jelentés... 85. o.

¹⁸⁵ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény a korábbi vagyonvédelmi törvényhez képest differenciáltabban írja le a vagyonőr „intézkedési” jogkörét”. Eszerint a vagyonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítményének őrzése során jogosult:

-
- a) a területre belépő vagy az ott tartózkodó személyt kiléte igazolására, a belépés, illetőleg a tartózkodás céljának közlésére, jogosultságának igazolására felhívni, ennek megtagadása vagy a közölt adatok nyilvánvaló valótlansága esetén - a megbízó eltérő rendelkezésének hiányában - az érintett belépését, ott-tartózkodását megtiltani, és távozásra felszólítani;
 - b) a területre belépő vagy onnan kilépő személyt csomag, illetve menet-, szállítási okmány bemutatására felhívni;
 - c) a területen tartózkodó vagy onnan kilépő személyt - a 28. § rendelkezései szerint - csomagja tartalmának, járművének, valamint a szállítmánynak bemutatására felhívni;
 - d) a jogsértő személyt magatartása abbahagyására felhívni;
 - e) vagyonvédelmi biztonságtechnikai rendszert alkalmazni;
 - f) a területre belépők ellenőrzésére fegyver-, illetve robbanóanyag-kutató műszert alkalmazni és a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök bevitelét megtiltani.

Mint tudjuk, a szabad közterület-használat – ideértve a nyilvános helyeket is – számos okból korlátozható, ideértve balesetet, építkezést, filmforgatást, stb. kérdés tehát, hogy ilyenkor miért nem lehet a fenti feladatokkal vagyonőrt megbízni?

A vagyonőrzési feladatokat ellátó személy elektronikus megfigyelőrendszert kizárólag magánterületen, illetve a magánterületnek a közönség számára nyilvános részén alkalmazhat, ha ehhez a természetes személy kifejezetten hozzájárul. A hozzájárulás ráutaló magatartással is megadható. Ráutaló magatartás különösen, ha az ott tartózkodó természetes személy a magánterület közönség számára nyilvános részén az ott elhelyezett ismertetés ellenére a területre bemegy, kivéve, ha a körülményekből egyértelműen más következik.

A magánszféra védelmét jelentő, a magánterület körét tágító fontos új szabály, hogy nem alkalmazható elektronikus megfigyelőrendszer olyan helyen, ahol a megfigyelés az emberi méltóságot sértheti, így különösen öltözőben, próbafülkében, mosdóban, illemhelyen, kórházi szobában és szociális intézmény lakóhelyiségében. A baj csak az, hogy ez a tilalom a vagyonvédelmi törvényben kapott helyet, tehát a hatálya nem terjed ki a „saját erővel” biztosított munkahelyekre.

¹⁸⁶ A köz – és magánszféra világos jogszabályi elkülönítésének tisztázatlansága nemcsak rendészeti probléma. Az adatvédelmi biztos számtalan esetben hívta fel a jogalkotó figyelmét, hogy az Avtv. nem ad kielégítő választ a két érdek-kör és információs jog ütközésének feloldására. „... közérdekű adat-e a középiskolai tanár iskolai végzettsége, közzétehető-e az újságban az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata, közzétehető-e az Interneten az egyetemi oktatók

„A magánbiztonság fogalmi elemei – a törvény-előkészítés folyamatában eddig végzett előtanulmányok alapján – az alábbiak lehetnek:

- a személyhez és a szellemi alkotásokhoz fűződő jogok,
- a tulajdon- és birtokjog,
- a fizikai és a virtuális magánszféra,
- a gazdaság-biztonság és a fogyasztói érdekek jogszabályokban rendezett és az eredményes gazdasági tevékenységet biztosító állapota.

A magánbiztonság eszerint a koncepció szerint olyan kívánatos jogállapot, amelyben a személy és a jogi személy a magánjogban kifejeződő szabadságjogai, gazdasági-, szociális- és kulturális jogai, egyenjogúsága, valamint jogos érdekeinek érvényesülése szavatolt.”¹⁸⁷

Köz- és magánbiztonság elkülönítése tárgyában a fogalmi zavart az okozza, hogy nem a védendő értékek tekintetében áll fenn a különbség a két jelenségkör között, hanem a veszélyelhárítás finanszírozásában, szervezeti rendszerében, és eszköziben. Hiszen ugyanazon jogtárgyak tekintetében számosan hasonló „védelmet” várnak el az állam által „teremtett”, illetve fenntartott közbiztonságtól is, nevezetesen a zavartalan jog- és

hallgatói véleményezése, megismerhető-e a kormányzati szerveknél alkalmazott politikai tanácsadók névsora... „Az adatvédelmi biztos beszámolója. I. 2004. OBH, Bp., 2005. 146-147. o.

¹⁸⁷ Kacziba Antal: A magánbiztonságról szóló törvény előkészítése. Bp., 2006. (kézirat).

érdekérvényesülést, ahogyan az a német rendészeti jogban elterjedt, vagy itthon a Nyiri-féle meghatározásból láthatjuk.¹⁸⁸

A szerző is helyesen hangsúlyozza, hogy „...a magánbiztonság körét nem kizárólag magánjogi normák határozzák meg, azt jelentős közjogi, vagy vegyes szak-jogági szabályok is közvetlenül érintik. A magánbiztonság védelme számos esetben egyben a közbiztonság védelmét szolgálja, vagy arra egyébként jótékonyan hat, azonban a magánbiztonságnak különösen a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogok, a magánszféra és a piacgazdaság védelme területén is léteznek olyan sajátos területei, amelyek sérelme nem, vagy csak igen távolról befolyásolja a közbiztonság helyzetét.”¹⁸⁹

Erre azt mondhatjuk, hogy mindez a privát szféra elleni támadások jellegétől, intenzitásától függ, hiszen a kerítés-áthelyezéséről, vagy a galambok etetéséről szóló birtokvita valóban nem éri el a közbiztonság (de még a közrend) sérelmének szintjét, de a szomszéd házának felgyújtásával megvalósított közveszély okozás félelmet keltő hatása túlnyúlhat akár az adott település határain is.

¹⁸⁸ „A közbiztonság egy állapot, amelyben a társadalom tagjai – a polgárok, a jogi személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülések – ismerik, tudják jogaikat, kötelezettségeiket, azokat követik, betartják, és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben, közvetlenül, állami kényszerrel is fellép.” Nyiri Sándor: Közrend és közbiztonság. Rendészeti Szemle, 1994/10.

¹⁸⁹ Kacziba: A magánbiztonságról

Piacgazdasági körülmények között a tulajdonosoknak elsősorban maguknak kell gondoskodniuk vagyonuk védelméről. Egyrészt az állami (önkormányzati) rend- és biztonságvédelem nem képes a társadalom, illetve a magánszféra rend- és biztonságükségletét pusztán költségvetési finanszírozás alapján kielégíteni.¹⁹⁰, másrészt a magánvagyonok és cégek

¹⁹⁰ Az államszocialista korszak személy- és vagyonvédelmi viszonyainak néhány jellemzője szervezeti és szabályozási szempontból:

Személyvédelem – a kiemelt állami vezetőknek járó védelmen, továbbá a rendőrség részéről egyformán minden állampolgárt érintő védelmen kívül – nem létezett, tekintve, hogy igény sem volt rá.

A vagyonvédelem területén, a többségében állami tulajdonon alapuló gazdaságban az állam, mint tulajdonos, jogszabályi előírásokkal kötelezte a gazdálkodó szervezeteket a rájuk bízott vagyon védelmére. Meghatározta, hogy milyen rendészeti szervezeteket kell létrehozni, a szervezet tagjainak melyek a kötelességei, és hogyan kell intézkedni. (14/1960. (III.24.) Korm. rendelet, az üzemrendészeti szervek szervezéséről, majd az ezt felváltó 6/1988. (II.12.) MT. rendelet a közületi szervek rendészeti tevékenységéről, a 39/1979. (X.30.) MT rendelet a polgári fegyveres őrsegről)

A pénz- és értékszállítás állami feladat volt és a volumene a jelenlegi helyzethez képest nem volt jelentős. A tevékenységet szinte kizárólagosan a Magyar Posta végezte, kivéve a Magyar Nemzeti Bank szállítmányait. (A vállalatok és intézmények részére kötelező szabályokat írt elő a 99/1982. (XII.28.) PM rendelet.

A rendezvényeket túlnyomó többségében állami és társadalmi szervezetek rendezték, biztosításuk elsősorban a rendőrség feladata volt.

A biztonságtechnikai rendszerek az állami akarat alapján elsősorban az állami gazdálkodó szerveknél és állami intézményeknél voltak telepítve, a személyi, illetve magántulajdon tekintetében ez nem volt számottevő.

A magánbiztonsági tevékenységet kezdetben a jogszabályok és az állami szervek tiltották. Az első áttörés a biztonságtechnika területén következett be, ahol az állami vállalatok és szövetkezetek mellett a kisiparosok is foglalkozhattak vagyonvédelmi berendezések gyártásával és telepítésével, először a mechanikai védelem, majd az elektronikai jelző – és riasztórendszerek esetén.

A 80-as években a magánvagyon növekedésével (gépkocsik, hétvégi házak, stb.) fokozott igény jelentkezett arra, hogy az állami szervek mellett magánvállalkozások is folytathassanak – bár jelentősen korlátozva – ilyen tevékenységet. A személyvédelmi, valamint a magánnyomozási

mennyisége és nagysága olyan méreteket öltött, hogy a tulajdonosok sem képesek személyesen, a birtokvédelem eszközeivel erre a védelemre. A biztonság - személyi és technikai értelemben is - önálló szakmává, illetve iparággá vált, amely piaci alapú termékként, illetve szolgáltatásként . kínálja magát. Az országos és a helyi közhatalom rendészeti szervei által garantálni hivatott biztonság „felett” vásárolt, ún. addicionális rend és biztonság tehát ebben az értelemben közönséges áru, amely polgári jogi szerződés alapján megvásárolható.¹⁹¹

tevékenység végzését azonban kategorikusan megtiltotta. (24/1987. (VII.22.) MT rendelet a vagyonvédelmi tevékenységről és a magánnyomozás tilalmáról.)

A képzés és oktatás helyzete hűen tükrözte a vázolt helyzetet. A biztonságtechnika területén külön oktatás nem volt, az egyes vasas- és elektromos szakmák megszerzése alapján lehetett ezt a tevékenységet folytatni.

A rendészek képzésének szervezését a 6/1988. (II.12.) MT. rendelet a rendészetet működtető közületi szerv vezetőjének hatáskörébe utalta, akinek e területen a Belügyminisztériummal, illetve annak területi szerveivel az oktatás képzés során együtt kellett működnie. A rendészek közbiztonsági jellegű képzéséről a rendőrségnek kellett gondoskodni.

Személyvédelmi és magánnyomozói képzés a tiltó rendelkezések miatt értelemszerűen nem folyt.

¹⁹¹ „A vagyonvédelem lehetőségeinek szélesedése a piac önszabályozó szerepének erősödését hozhatja el, ami a biztonsági ipar szakmai emelkedését eredményezi. De ez a helyzet jótékony hatású a rendvédelemre is, mert nem kényszerül erői szétforgácsolására, továbbá a rendőrök egzisztenciális megerősödését hozhatja el. (Azokban az országokban, ahol a biztonsági piac megerősödött, az ottani magasabb jövedelmi viszonyok arra készítették a költségvetést, hogy többet áldozzon a hatóság tagjainak a tisztas anyagi elismerésére.) A vagyonvédelmi vállalkozásokkal szembeni bizalmatlanság különösen a fiatal democráciákban erőteljes, mert a privatizáció előre haladásával egyenes arányban nem növekszik a tulajdonosi felelősség, ezért kell olyan védelmi formákat kialakítani, mint a következőkben tárgyalandó fegyveres biztonsági őrzés.”

A rendszerváltozást követő privatizációs folyamat gyorsan megteremtette a vagyonvédelem keresleti oldalát, hiszen milliárdos vagyonok maradtak – az üzemrendészet megszűntével – védtelenül, s erre aztán a biztonsági piac is rugalmasan reagált, s az utóbbi évtizedben nőtt fel és professzionizálódott a személy- és vagyonvédelmi szakma, 1998-ban létrejött a szakmai kamara, a személy- és vagyonőri képesítés államilag elismert szakmává vált, s ebben a szférában jelentős külföldi tőke is megjelent.¹⁹²

„... a megrendelők igényeit kiszolgáló, szakmailag magas elvárásoknak megfelelő és törvényesen működő effajta vállalkozások alkalmas partnerek lehetnek a közbiztonság társadalmi szükségleteinek megvalósításában, részeivé válhatnak helyi szankciós bűnmegelőzési modelleknek, melyek a nyugati tapasztalatok szerint a magánvállalkozások hatékony közreműködését a modern polgári társadalmakban más sehol sem nélkülözhetik.”¹⁹³

A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény bevezetője szerint a törvény célja – többek között – a közrend, a közbiztonság javítása, s ezek részeként

¹⁹²„A 200 társas vállalkozás, a 7500 egyéni vállalkozó, a 900 magánnyomozó, összességében több mint 60 000 polgár védi, segíti a társadalom harcár a növekvő bűnözés ellenében...”, Szécsi György: Bűnmegelőzés, vagy...? Belügyi Szemle, 1998/12. 67. o. Ez több mint tíz éves adat, ma a kiadott vagyonőri igazolványok száma már meghaladja a százezret, de persze ennél jóval többen dolgoznak – feketén – a biztonsági iparban.

¹⁹³ Finszter Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. Belügyi Szemle, 1998/12. 9 o.

a személy- és vagyonvédelem, a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása.¹⁹⁴

A „piaci” alapon szolgáltatott rend és a közrend számos – minimum erkölcsi aggályokat kiváltó – összefüggésben, összefonódásban áll egymással. Egyrészt a közrendet is lehet védeni magánbiztonsági vállalkozás révén, másrészt – a magánbiztonság konkurenciájaként – a rendőrség is jelen van a biztonsági piacon, miközben engedélyező és felügyelő hatósága saját piaci riválisainak. Egyet lehet érteni a következő javaslattal:

„Figyelemre méltóak azok a javaslatok, amelyek szerint a biztonsági vállalkozások feletti engedélyezési jogköröket a rendőrségtől a civil közigazgatásnak kellene átvenni, a szakmai követelmények megállapításában és azok számon kérésében pedig a kamarák szerepét érdemes növelni. Az így átalakított rendszerben a biztonsági szolgáltatások szakmai színvonala és törvényessége erősödhet, a vagyonőri szakma pedig a helyi közbiztonság fontos tényezőjévé válhat. (És megszűnne biztonsági kockázatnak lenni, amint az manapság még gyakran tapasztalható.) Ha ezt

¹⁹⁴ A törvény kimondja, hogy egyéni, társas vállalkozás keretében személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység csak a rendőrség által kiadott engedély birtokában végezhető. A rendőrség a kiadott engedélyekről, igazolványokról, a kiadásuk alapjául szolgáló adatokról, az adatváltozásról, az engedély visszavonásáról, illetve az igazolvány bevonásáról nyilvántartást vezet.

A személy- és vagyonvédelmi, illetve a magánnyomozói tevékenység hatósági ellenőrzését a rendőrség végzi, amely a tevékenység gyakorlásának jogszerűségére, a rendőrség által nyilvántartott adatok valódiságára, a rendőrség által hitelesített naplóban nyilvántartott adatokra, az engedélyezés feltételeiben beállott változások vizsgálatára terjed ki. Az ellenőrzés a szerződés tartalmának megismerésére nem irányulhat.

az utat járnánk, akkor a fegyveres biztonsági őrseg típusú formációkra nem lenne szükség.”¹⁹⁵

A fentiek egyébként összhangban állnak a legújabb hírekkel a készülő államháztartási reformról, amelynek egyik tézise szerint, ha a költségvetési szerv feladatát piaci alapon hatékonyabban lehet ellátni, akkor ezt a szervet meg kell szüntetni, és a piaci kínálatból kell pályázat útján a közfeladatot megvalósító szolgáltatást megvásárolni.¹⁹⁶

Látni kell, hogy itt mégsem az üzemi étkeztetés, vagy az irodák takarításának „kiszervezéséről” van szó, hanem az állami erőszak-monopólium feladásáról, amely alapjaiban forgatná fel – ideértve az Alkotmányt is – az egész mai rendészeti szervezeti rendszert, nem beszélve arról, hogy a néhány hónapos vagyonőri tanfolyam révén megszerzett igazolvány talán mégsem egyenértékű a rendőri szakmával. Mindez persze nem jelenti, hogy az örökös jelenlét funkcióján belül egyes vagyonőrzési feladatok – ideértve a biztonságtechnika összes vívmányának alkalmazását – ne volnának „kiszervezhetők”.

A magánbiztonság és magánrend védelme tehát nem csak magánjogi utakon (szerződészegés, illetve a szerződésen kívüli károkozás polgári jogi következményei, a személyhez fűződő jogok sérelme esetén a Ptk. által kínált lehetőségek, stb.) valósul meg, hanem közjogi, számos esetben

¹⁹⁵ Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

¹⁹⁶ Kevesebb adóból több állami juttatás? Népszabadság, 2007. április 6.

kifejezetten rendészeti eszköz is rendelkezésre áll. És fordítva: a közbiztonság védelme is megvalósítható biztonsági vállalkozások révén.

A köz- és magánrend védelmének elhatárolását az is nehezíti, hogy egyrészt a különböző privát személy- és vagyonvédelmi igények nem lokalizálhatók a magánterületre, másrészt kielégítésükkel párhuzamosan a közérdek védelmére is ügyelni kell: a közterületen folytatott pénzszállítás, vagy rendezvénybiztosítás esetében a megbízói érdekvédelem mellett biztosítani kell a közúti forgalom rendjét, illetve a rendezvény negatív mellékhatásaitól (elviselhetetlen zaj, szemetelés, stb.,) szenvedő közösségek érdekeire is tekintettel kell lenni.¹⁹⁷

A jogalkotásban a rendezvénybiztosítás területén, éspedig a sportrendezvények világában jelent meg a köz- és magánbiztonság határterületének értékelhető esemény, az ún. kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény. A sportról szóló 2004. évi I. törvény szerint ugyanis az ilyen rendezvények biztosítását – a szervező által megbízott rendező mellett – a rendőrség közfeladatként – tehát nem a szervező költségén – köteles ellátni. Ugyanakkor a nem kiemelt biztonsági kockázatúnak minősített sportrendezvény biztosítására a szervező – a külön jogszabályban meghatározottak szerint – amennyiben a körülmények alapján indokolt, köteles kezdeményezni a sportrendezvény térítés ellenében történő rendőri biztosítását.

¹⁹⁷ Riasztóak a sajtóhírek arról, hogy szakmában még ma is mekkora arányban dolgoznak feketén, hogy mennyire hiányos a vagyonőrök képzettsége (a legtöbb esetben az igazolvány drága pénzen való megszerzése után szinte semmilyen képzésben nem részesülnek), és a törvényben előírt feddhetlenségi követelmények teljesítésével is baj van, hiszen a 2007. januárjában zárult

A törvény indokolása szerint a közelmúltban történt súlyos, sporteseménnyel összefüggő rendzavarások tették indokolttá a sportrendezvény biztosítására vonatkozó rendelkezések áttekintését és új elemként – a külön jogszabályban kiemelt biztonsági kockázatúnak minősített sportrendezvény esetén annak a rendőrség által alapfeladatként történő biztosítását. Ez a szabály önmagában nem érinti azt a hatályos rendelkezést, amely szerint a sportrendezvény biztonságáért a szervező tartozik felelősséggel. A törvény lehetővé teszi, hogy a rendőrség kezdeményezésére a szervező abban az esetben, ha a sportrendezvényen a megbomlott rend másként nem állítható helyre a sportrendezvényt köteles legyen megszakítani, illetve felfüggeszteni.

A törvény azt is megengedi, hogy a szervező a külön jogszabályban meghatározott sportrendezvény ideje alatt a résztvevők személyi és vagyonbiztonsága érdekében annak helyszínén a résztvevő személyeket jogosult kamerával, vagy más képi adathordozóval megfigyelni és a felvételt rögzíteni.

A kamerával való megfigyelésről, a kamerák elhelyezkedéséről és a rögzített adatok kezeléséről a nézőt a sportlétesítményen kívül és annak területén jól látható hirdetményben és a belépőjegyen, bérleten is feltüntetve tájékoztatni kell.¹⁹⁸

tagkönyv-csere kapcsán derült ki, hogy 3000 vagyonőr nem tudott megfelelni ennek a követelménynek. (Vagyonőrök életveszélyben. Népszabadság, 2007. április 5.).

¹⁹⁸ A 35/2002. (VII. 19.) AB határozat szerint a korábbi sporttörvénynek a sportrendezvények helyszínén az ún. kamerarendszer alkalmazására és az eltiltott nézők nyilvántartására vonatkozó szabályozása korlátozza ugyan a néző információs önrendelkezési jogát, de - tekintettel a

A fenti példa azt hivatott illusztrálni, hogy a magánérdek (itt: magánbiztonság) körébe tartozó esemény is hányféle módon köteles „alárendelődni” a közérdek (itt: közbiztonság) követelményeinek. Ez természetes, hiszen a magánrendezvény résztvevőinek élet- és vagyónbiztonsága természetesen egyben közbiztonsági feladatkör, de a rendezvények jellege alapján kalkulálható veszélyek nagyságára tekintettel egyfajta kockázatmegosztásnak kell érvényesülnie a veszélyelhárítás állami és privát résztvevői között.

A „köz” rendjével ellentétben a magánrend világa

a) nem nyilvános, megsértése az otthonok belső nyugalját, rendjét, a „kerítésen belül” elfogadott normákat foglalja magában,

b) jelenti emellett a magántulajdonban álló, árut vagy szolgáltatást nyújtó, ügyfelek számára nyitva álló helyiségek rendeltetésszerű használatát is, tehát az ún. nyilvános helyek rendjét, amelyet alapvetően üzleti érdekek mozgatnak.¹⁹⁹ Ez utóbbi kör inkább nevezhető öszvér kategóriának, hiszen

korlátozást tartalmazó rendelkezéssel védeni kívánt célokra (a személyi és vagyónbiztonságot veszélyeztető, valamint a rasszista, gyűlöletkeltő magatartások megelőzése, megakadályozása érdekében, vagyis más alapjog - így az emberi élet, méltóság és egészség) nem minősül a néző információs önrendelkezési joga szükségtelen és aránytalan korlátozásának, s ezért nem alkotmányellenes.

¹⁹⁹„A magáncégek és szórakozóhelyek egyre nagyobb arányú köztér-foglalásaikkal saját ellenőrzésük alá vonják az általuk elfoglalt közttereket és azok környezetét. Számos példa akad erre az újonnan létrejövő szórakozó-nyugodtérben (Liszt Ferenc tér, Ráday utca, Király utca), ahol magán biztonsági szolgálatok gondoskodnak a rendről. Ezek a magáncégek elfoglalják a közttereket

a közösségi használat okán a magánérdeknek számos közérdekekkel kell konkurálnia.

Az a) pont estében a zavaró, zaklató magatartás rendszerint a közvetlen szomszéd, a másik „magánrend” birtokosának területéről érkezik. Felsorolhatatlan tömegű és fajtájú panaszokról tanúskodnak a magánrend sérelmét érintő birtokvédelmi és szabálysértési feljelentések, illetve az ombudsmanokhoz érkező panaszok. A szomszéd klímaberendezésének, éjszakai mosógéphasználatának, vagy a rendszeres házibuliknak az elviselhetetlen zajától, a kutya lábtörlőre piszkolásán át az allergiát okozó szőnyeგრázásig, széles a „panasz kínálat”, mely sérelmek mögött sokszor több éves elmérge sedett szomszéd sági viszonyok állnak, ahol a hatósági eljárások csak a felszín legtetejét mutatják. Annyi mindenesetre kitűnik a feljelentésekből, hogy az otthonok magánrendjének legnagyobb értéke a csend, a nyugalom, általánosságban annak a fajta állampolgári

és saját szabályrendszerüket bevezetve szinte felülírnak sok más köztéri szabályt. Példa erre a Liszt Ferenc tér, amelynek menedzselését szinte teljesen átvette a Broadway Egyesület, saját biztonsági öröket alkalmazva a téren. Kutatásunk során találkoztunk olyan esettel, amikor a Liszt Ferenc térről a biztonsági örök fizikai erő alkalmazásával hajtották el az ott tartózkodó koldusokat és hajléktalanokat. De ilyenek a különböző szabadtéri szórakozóhelyek is, amelyek az év egy részében átmenetileg elfoglalják a közteret, bekerítik azt és a bejutás csak a biztonsági örökön keresztül lehetséges. Ezen kívül, a ma olya divatos kávézók és éttermek a járdák nagy részét elfoglalva helyezik ki asztalaikat, ezzel valójában a járda – a köztér – egy részét „fizetössé” téve.” Bali János, Török Ágnes, A. Gergely András, Udvarhelyi Éva Tessa: 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) 67. o.

viselkedésnek normaként kezelése, amely arra törekszik, hogy a környezetében élők nyugalma lehetőleg ne zavarja, anyagi kárt, félelmet ne okozzon, testi épséget, egészséget ne veszélyeztessen, közszemérmét ne sértsen. E dolgozat vállalkozásán messze túlmutató kérdés, hogy magánrendünk jogi védelme megfelelőnek minősíthető-e, a birtokvédelem, a szabálysértési jog szankciórendszere, illetve a polgári jogi felelősség alakzatai révén? A megalapozott válaszhoz jó volna országos adatokat látni az ilyen típusú ügyek számáról, ezen belül a sértettek javára szóló jogerős határozatokról, illetve a megszüntetések és keresetelutasításokról, az átlagos befejezési időtartamról, stb.

A b) pont arról szól, hogy a magánrend érvényesülésének másik, alapvetően üzleti dimenziója a kereskedelem és a vendéglátóipar területe. Lehetetlen nem érzékelni, hogy a rendszerváltozást követően az egyik legmarkánsabban megjelenő érdektípust a közterület birtoklásáért²⁰⁰ a magántulajdon mozgatja: egyrészt megjelentek a bevásárlóközpontok, melyek noha fizikailag közterületet imitálnak, valójában nem működnek közterületként, hiszen saját belső szabályzatuk és biztonsági személyzetük kökeményen ellenőrzi és ahol lehet gátolja a „nem kívánatosnak” emberek, csoportok, viselkedések megjelenését és ott tartózkodását.²⁰¹

²⁰⁰ A magánterület expanziójának érzékeltetéséhez gondoljunk a fővárosban az éttermek és kávézók teraszaira, melyek igencsak szeretnek túlterjeszkedni az engedélyezett négyzetméteren, és a közterület minél nagyobb részét „eladótérre” változtatni.

²⁰¹ A belső szabályzatok, valamint a bevásárlóközpontok által képviselt rend kiemelt eleme a „tisztaság” megteremtése és a „kosz” eltüntetése, amely „természetesen” egybeesik a profitérdekkel, hiszen a kívánatos vevőkör megtartása, bővítése érdekében teremtenek rendet, mivel meggyőződésük szerint az emberek szívesebben mennek a tisztának, rendezettnak,

12. A közrend és a szabad mérlegelés problémája

Bármely jogterületen a hatósági jogkör gyakorlója tanúsíthatja, milyen gyötrelem generálklauzulákkal dolgozni, különösen ott (tehát a rendészet területén), ahol jogkorlátozó, illetve szankcionáló aktusok tömegét kell kibocsátani, illetve sürgősséggel foganatosítani. Azt meg a jogtörténész tudja adatulni, hogy milyen hosszú és mennyire nem kikövezett út vezet e jogfogalmak „határozatlanságától” a „határozottság” valamilyen fokáig. Már most jelezzük, hogy e – véget nem érő – folyamat sikeres megvalósításáért a közjogi forgalom – ideértve a jogirodalmat is – minden szereplőjének folyamatosan tennie kell, hogy tehát semmilyen kodifikációs csodaszer nem áll rendelkezésre a hatósági diszkréció kiküszöbölésére.

Szamel Lajos kétféle megoldást lát mindevvel szemben: „az egyik a határozatlan jogfogalmak helyettesítése részletező szabályokkal, ... a másik pedig az volt, és jelenleg is az, hogy illetékes bíróság a rendészeti aktus felülvizsgálata során értelmezte a határozatlan jogfogalmat...”,²⁰²

Evvel az érveléssel két baj van:

felügyeltnek és kulturáltabbnak tekintett bevásárlóközpontokba, minthogy a piszkos, rendetlen, és „balkánias” aluljárókban vagy utcákon sétáljanak.

²⁰² Szamel: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle, 1992/3. 18. o.

- a) a jogalkalmazói aktus szempontjából releváns élethelyzetek sokaságát sohasem nem lehet megnyugtató módon az általánosság szintjére emelni,²⁰³
- b) még a leghatározottabb jogfogalmak értelmezése is gondot jelenthet a rendészet legtipikusabb aktusa, az intézkedés foganatosítása esetében, amikor a rendészeti szervnek a helyszínen, „face to face” helyzetben, alakszerű bizonyítás nélkül, szóban kell a feltételezett jogsértővel szemben fellépni, amikor tehát – tekintettel az időhiányra, az ellenállás lehetőségére, evvel összefüggésben a szükségesség, arányosság, legkisebb sérelem okozása követelményének megfelelő kényszerítőeszköz megválasztására, a jogorvoslat utólagos jellegére – sokkal nagyobb a hibázás lehetősége, mint az „írásztalos” aktusok esetében.

Mint láttuk, a generálklauzula klasszikus példája a rendészetben az ilyen feladatkörrel rendelkező szervek általános veszélyelhárítási kötelezettsége, amelyet az Rtv. a következőképpen fogalmaz meg:

²⁰³ Karl Engisch szerint amikor a generálklauzula, áll szemben a kazuisztikus szabályozással egyszerű jogalkotási technikáról van szó, olyan általános fogalmak alkalmazásáról, amelyek elhárítják a kazuisztikus technika veszélyeit, mert tág tartalmuk révén „lefedik” azokat az eseteket, ahol az adott jogfogalomnak – a társadalmi értékítélet, illetve az egyes szakmákban elfogadott eljárási és értelmezési módok változásaira, valamint a tudományos-technikai fejlődés új eredményeire tekintettel – a jövő irányában nyitottnak kell lennie. Engisch a generálklauzula „önállóságának” kifejtésekor a legkevésbé meggyőző, mert nem teszi világossá, hogy miben tér el egymástól a generálklauzula és a határozatlan jogfogalom. Idetartozónak véli pl. a közérkölc fogalmát, ami pedig kifejezetten a normatív tartalmú határozatlan jogfogalmak osztályába sorolható. Engisch: Einführung in das juristische Denken. 9. Aufl. Stuttgart Berlin Köln, 1977. 163. o.

„A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tény vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel.”

A határozatlan jogfogalom esetében az egyik gondot az jelenti, hogy ugyanabban a jogi környezetben a jogalkalmazó többféle egyenrangúan képviselhető értelmezést is képviselhet, egyaránt meggyőző indokolással.²⁰⁴ Ennek alapján a normatív fogalmat nem lehet a tény- és jogkérdés szabad mérlegelést nem tűrő „bizonyítási” ketrecébe zárni. Ebből a szempontból tehát nincs különbség rendészeti és egyéb típusú jogalkalmazás között,

Vajon mire támaszkodhat, kinek az értékrendjét veszi át a jogalkalmazó, amikor dönt az utcai plakát pornográf jellegéről, arról, hogy a színházi előadáson történő hangos „mobilozás” kihívóan közösségellenes-e, hogy az adott újságcikk uszító, vagy „csak” gyalázkodó tartalmú?

Engisch szerint ilyenkor az érintett közösségek (die betreffenden Bevölkerungskreise)²⁰⁵ meghatározó nézeteit, értékrendjét kell alapul venni, amelyekre felépül az állam- és jogrend. A jogalkalmazónak a normatív fogalom kitöltésekor – félretéve személyes világnézetét, értékítéleteit – képzeletben ennek a közösségnek az értékvilágába kell belehelyezkednie, hogy az adott cselekmény milyen hatással volt, vagy lehetett az „általánosan elismert” értékekre.

²⁰⁴ Evvel szemben a határozott jogfogalom tartalmára (éjszaka, hozzátartozó, háztartás, közterület, stb.) adott jogi környezetben csak egyféle helyes válasz adható még akkor is, ha a jogalkotó „selejt-termelése” folytán számos felesleges értelmezési dilemma terheli a jogalkalmazót.

²⁰⁵ Engisch: Einführung in das juristische Denken. 9. Aufl. Stuttgart Berlin Köln, 1977. 163. o.

A normatív fogalom tehát (így a közrend is) – amikor azt a jogalkalmazó esetről esetre újra „életre kelti” – szokás-, illetve kultúra-függő, együtt lélegzik az érintett közösségekben kialakított erkölcsi értékrendekkel, a mindennapi viselkedést meghatározó – a hagyomány, a szokás, a vallás, az etnikai összetartozás által szentesített – kulturális normákkal.

Nem lehet szó az „eredeti” jogalkotói szándék (értékítélet) feltárásáról, hiszen azt a fogalom határozatlanul hagyásának tényével maga a törvényhozó engedte át – de nem a jogalkalmazó saját értékítéletének, hanem annak a kulturális entitásnak, amelynek az értékrendjét a fogalom érinti. A jogalkalmazó tehát ebben a folyamatban elvben csak deklaratív szerepet játszik: ő „csak” helyesen reflektál, megpróbálja felszínre hozni, megfogalmazni azt, ami mint közösségi érték, mint tőle független társadalmi objektiváció létezik.²⁰⁶

²⁰⁶ Engisch megoldása egy gyakorlati és két elméleti problémát fel, amelyekre nem ad választ. Mi a helyzet akkor, ha

- a) a jogalkalmazó – képzettségének, jogi kultúrájának fogyatékosai miatt, vagy éppen a napi ügyintézés terhei alatt – nincs abban a helyzetben, hogy adekvát módon „kitapogassa” az irányadónak tekinthető többségi értékítéletet,
- b) a „többségi álláspont” mögött meghúzódó értékrend ellentétben áll az adott jogrendszer (jogágot, jogterületet) meghatározó – legtöbbször alkotmányosan rögzített – szabályozási elvekkkel,
- c) egyszerre többféle – egyaránt helyeselhető, társadalmilag legitimált – értékfelfogás áll egymással szemben.

Az első esetben téves mérlegelésről van szó, ami pedig jogsértő, tehát a közigazgatás keretein belül a döntés felülmérlegelhető, illetve bírói szakban is megadhatóak azok az értékszempontok, amelyeket az új eljárásban mérlegelni kell.

Ha pedig kollíziós helyzet áll elő, akkor bizony a jogalkalmazó személyes – de kellően argumentált – értékválasztására van szükség, ahol viszont már nem áll fenn a felülmérlegelés lehetősége.

Itt derül ki, hogy eljárásjogi értelemben mennyire nem mindegy, hova helyezük el a határozatlan jogfogalmakat: ha ugyanis ezek a szabad mérlegelés körébe tartoznak, akkor nem mérlegelhetőek felül, feltéve, hogy eleget tettünk a helyes mérlegelésre vonatkozó szabályoknak. Ha viszont a „bizonyítási” mérlegelés „jogkérdés” kategóriájába illeszkednek, akkor – mivel elvben csak egyféle jogilag elfogadható értelmezés lehetséges – minden további nélkül „elvonható” a mérlegelési hatáskör és felülbírálati szakban egy új jelentés adható a fogalomnak.

A mindenkori büntető- és szabálysértési jog különös része, illetve a közigazgatási jogellenességek jogszabályokban megállapított köre egy részben kitölti, „konkretizálja” ugyan az érintett jogtárgyak ellen irányuló támadásokat, de a rendészeti szervek feladat- és hatásköri normáinak alapjául szolgáló általános veszélyelhárítási kötelmet nem képes kiváltani.

Már Tomcsányinak igaza volt Conchával szemben, hogy a diszkréció messze nem a rendészet specialitása.²⁰⁷ A jogrendszerben számos helyen találkozhatunk olyan megoldással, amikor a jogalkotó alkalmaz ugyan jogilag kezelhető hipotézist, tehát a közrendsértés konkrét elkövetési magatartásban ölt testet (tehát ténybelileg megragadható élethelyzetekre korlátozza a hatósági cselevést), ami megkönnyíti ugyan a jogalkalmazó

²⁰⁷ Vajon a közszolgálati fegyelmi jog megkísérelte egy elfogadható „különös rész” kialakítását, vagy megelégedett a „közszolgálati jogviszonyból eredő vétkes kötelességszegés” enyhén szólva parttalan fogalmával? Persze hogy az utóbbi történt, pedig ebben a szférában sem feltétlenül kisebbek a diszkréció parttalanságából eredő jog- és érdeksérelmek.

fogalom-értelmezési feladatát. de messze nem menti fel a fogalmak önálló tartalommal való kitöltésének felelőssége alól.²⁰⁸,

A generálklauzula és a kazuisztika együttes alkalmazásáról van szó, amikor a jogalkotó példálózó felsorolást ad a számításba jövő élethelyzetekről, illetve értelmezési lehetőségekről.²⁰⁹

A közigazgatási jogalkalmazásban (így a rendészetben is) gyakorolt szabad mérlegelés alapvetően két pilléren nyugszik: a jogalkotón, aki a jogelvi és jogszabályi háttérrel biztosítva megadja az értelmezés és a döntés kereteit, és a jogalkalmazón, akinek ebben a műveletsorban minden egyes esetben önállóan kell a fogalomnak konkrét jelentést adnia, de a következő „mankók” segítségével:

az alkotmányos, illetve az adott jogágra (jogterületre) vonatkozó alapelvek, és alapértékek,

a közigazgatási szervre vonatkozó feladat- hatásköri és eljárási normák,

²⁰⁸ A gyülekezésszóló 1989. évi III. törvény (tv.) ugyan nem a közrend – túlságosan általános, jogilag kezelhetetlen – sérelmére hivatkozik, hanem konkrét „rendsértések” (a közlekedés más útvonalon történő biztosításának hiánya, a bíróságok zavartalan működésének veszélyeztetése) esetén teszi lehetővé a tervezett demonstráció megtartásának megtiltását. Ráadásul itt is rövid időn belül kell alkotmányos alapjogot érintő prognosztikus döntést hozni. A rendezvény várható (valószínűsíthető) negatív hatásait egy benyújtott terv alapján kell felmérnie, „előre” döntenie tehát arról, hogy miben áll mondjuk a bíróságok működésének megzavarása.

²⁰⁹ A már nem hatályos külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról 2001. évi XXXIX. törvény szerint a beutazáshoz és tartózkodáshoz szükséges anyagi fedezet – tételesen meghatározott fizetőeszközök és dokumentumok mellett – igazolható más hitelt érdemlő módon is.

- a bíróságoknak az adott ügytípusban kötelezőnek minősülő, illetve precedens-értékű határozatai,
- a közigazgatási szerv jogszerű hatáskörgyakorlását, „rendeltetésszerű” működését érintő irányítási (felügyeleti) normák.

Az adott „játéktéren” belül tehát a rendészeti szerv mérlegelési jogkörben hozott döntése tehát nem jelenthet önkényes döntést. Ha nem intézkedésről van szó, a döntésnek alakszerű bizonyítási eljárást követően megalkotott, megalapozott tényállásra kell épülnie, és olyan indokolást kell tartalmaznia, amely magában foglalja – súlyuknak megfelelően, és okszerűen – a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket, ideértve természetesen a bizonyítékok értékelését, továbbá az empirikus és a normatív tartalmú határozatlan jogfogalmak jelentésének megállapítására irányuló kognitív eljárásokat.

A mérlegelésesen alapuló döntés – a hatósági „önkény” orvoslása érdekében – jogállamban nem felülbíráhatatlan, a felülbírálatnak azonban meghatározott korlátai vannak: a felülbírálati eljárásban a mérlegelési eljárás korrektségének vizsgálatára kerül sor, arra, hogy a közigazgatási szerv eleget tett-e a kötelezősszerű mérlegelés követelményeinek. A Ket. – szemben a korábbi törvénnyel – már az alapelvek körében megemlíti ezt a követelményt.

Engisch elkülöníti egymástól a határozatlan jogfogalmat és az ún. mérlegelési klauzulát, amely szerinte a jogalkalmazó személyes, szubjektív értékelésének igazi terepe

Miben áll a mérlegelési klauzula sajátossága a határozatlan jogfogalmakkal szemben? A mérlegelés – szemben a diszjunktív normákkal – a

jogszabályban nem nevesített választási lehetőséget jelent egyenrangú alternatívák között: itt tehát a jogalkalmazó nem fogalmat értelmez, vagy tényállást állapít meg, hanem – jogszabályi felhatalmazás alapján, amely a mérlegelés határait is utal – a már megállapított tényállás és a tisztázott jogfogalmak birtokában önállóan, mérlegelési „szabadságával” élve választ a rendelkezésére álló döntési és döntés-végrehajtási lehetőségek közül.²¹⁰

Ilyen mérlegelési szabadsága van a jogalkalmazónak a jogsértésre adott válasz, a jogi szankció nemének és mértékének megválasztásakor: a jogalkalmazó kötelezettsége „csak” abban áll, hogy lelkiismeretesen feltárja a jogsértés súlyát, az elkövető személyi körülményeit, az enyhítő és súlyosító tényezőket, ezeket egyenként és összességükben értékelje, tehát a mérlegelés szempontjából hiánytalan (ténybelileg és jogilag megalapozott) tényállást produkáljon.

A rendészetben – a veszélyhelyzetek rendkívüli sokfélesége és a veszélyelhárítás sürgőssége okán – gyakran találkozunk avval a megoldással, amikor a jogszabály a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe adja az intézkedés foganatosításának és a foganatosítás módjának (eszközének) a jogát.²¹¹

²¹⁰ „Azonban nincs az a kazuisztika, és a rendészeti feladatot aprópénzre váltó hatásköri szabály, amely ki tudná váltani a mérlegelés szempontjainak alkalmazását, pl. a rendészeti esemény és az elhárításához szükséges aktus arányosságát, a beavatkozás célszerűségét (várható alkalmasságát, eredményességét), az eszközválasztás tekintetében a lehető legkisebb sérelem okozását illetően” Kántás: A közigazgatási büntetőjog és a rendészet néhány elhatárolási problémája. Új rendészeti tanulmányok, RTF. Bp., 1998. 39. o.

²¹¹ A Rtv. szerint pl. a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy

a) önkárosításának megakadályozására,

De túl a rendészetén, a közigazgatási jog széles palettáját kínálja azoknak a jogalkalmazói döntési helyzeteknek, ahol meglehetősen széles a jogalkalmazó „akaratszabadsága”. Idetartoznak azok az esetek, amikor múltbeli „érdemek”, illetve „bűnök” alapján – melyek beszámítása és súlyozása tekintetében a jogalkotó szabadságot adott a jogalkalmazónak

- a jövőre szóló, prognosztikus döntést kell hozni, ha tehát

személyzeti döntések gyakorlása, illetve javak, jogosultságok „odaítélése” körében a jogi értelemben azonos helyzetben lévők „érdemeit” kell mérlegre tenni,²¹²

-
- b) támadásának megakadályozására,
 - c) szökésének megakadályozására,
 - d) ellenszegülésének megtörésére.

Az Rtv. tehát az intézkedő rendőr mérlegelésére bízta, hogy a törvény által meghatározott veszélyhelyzetekben alkalmazza-e ezt a kényszerintézkedést. Választás azonban csak az alkalmazás tényét illetően illeti meg a rendőrt, annak módja tekintetében már szigorúan kötve van a jogszabályhoz.

²¹² Abban a pillanatban belép a mérlegelés ilyen értelmű szabadsága, amikor pl. az adott közfunkció pályázat útján történő odaítélésekor legalább ketten megfelelnek a pályázat előre meghatározott követelményeinek. Innentől kezdve az „előnyösebb ajánlat” kiválasztása tekintetében jogi norma már nem áll rendelkezésre, a kinevező (választó) valóban „egyedül marad” a saját értékítéletével, amelyet a közérdekről (közjóról), célszerűségről, stb. kialakított magában. Mérlegelése jövőre orientált: az adott közfunkció által támasztott követelményrendszert veti össze a jelöltek szakmai és emberi kvalitásaival, s ennek alapján egy valószínűsége alapozó döntést hoz. Nem egy múltbeli magatartást rekonstruál, s keres hozzá jogi normát (aminek az megfeleltethető, s jogilag minősíthető), hanem egy jelenbeli állapotot mér fel, az azonos pozícióban,

adott jog vagy kötelezettség megállapítását az érintett aktuális teljesítményétől (pl. vizsga) vagy jövőbeli magatartásától kell függővé tenni.²¹³

Az egyik alapkérdés, hogy minek tekintjük a mérlegelés műveletét? Vajon a jogalkalmazás magasrendű szellemi műveletének, amely szilárd erkölcsi alapállást, emberismeretet, innovatív képességeket, empátiát, a sokféle szakma és ágazat belső világának ismeretét követeli meg, vagy pedig amolyan kiküszöbölhető, önkénygyanus eljárásként tüntetjük fel a mérlegelés dilemmáit, amelyet tulajdonképpen a hibátlan jogalkotási technika egyszer majd végképp feleslegessé tehet?

A mérlegelés valódi dilemmái ott kezdődnek, ahol a jogalkalmazó ügy érezheti: a törvényhozó elengedte a kezét, innentől kezdve valóban a „szabad belátás”, a diszkrecionális jellegű döntés helyzetébe jut. Szontágh Vilmos – Laun mukája nyomán²¹⁴ – a közérdeknek a jogalkotói akarattól elszakított, speciális értelmezésével operál:

versenyhelyzetben levők között kísérel meg – személyes meggyőződését, értékrendjét a döntés részévé téve – különbséget tenni.

²¹³ Az idegenrendészeti tárgyú jogosító és kötelező hatósági aktusok általában ilyen jellegű prognosztikus döntésen alapulnak: az alkalmi vagy életvitelszerű magyarországi tartózkodás feltételeit, beilleszkedési esélyeit kell a hatóságnak vizsgálni. Idetartozik a külföldi állampolgár előélete, gazdasági, szociális helyzete, aktuális életvitele, a származási országhoz való viszonya, stb.

²¹⁴ R. Laun: Das freie Ermessen und seine Grenzen. Leipzig, 1910.

„ ... a közérdek a szabad belátást engedő vonatkozásokban egy sajátos, a többi jogi fogalmaktól elütő fogalom, amelynek tartalmi kitöltése az eljáró organum subjektív megítélésén múlik.²¹⁵

Az intézkedés foganatosítása kivételével egyetértek a már sokszor idézett jogtudóssal, aki semmiféle minőségi különbséget nem lát a bírói és a közigazgatási szerv által végzett mérlegelés között, s végig együtt, ugyanazzal a kategóriarendszerrel tárgyalja mindkettőt. Szó sincs tehát arról a megszokott tételről, hogy a tény- és jogkérdések bizonyítást érintő eldöntése tekintetében a kétféle jogalkalmazás együtt halad, s csak ami „ezen felül” van, az tekinthető a közigazgatás számára fenntartott „valódi” (szabad) érlegelésnek.

Attól, hogy a bíró kérelemre induló ügyben jogvitát dönt el, s ezt a közigazgatáshoz képest általában nagyobb formakényszerrel járó eljárásban, s döntése tartalmára vonatkozóan nem utasíthatóan teszi, nem következik, hogy ne kerülne pontosan ugyanazokba a mérlegelési helyzetekbe, mint a közigazgatás.²¹⁶

²¹⁵ Szontágh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. Miskolc, 1928. 117. o. A szerző a jogalkalmazói önkénnyel szemben a következő, ma is méltányolható korlátokat emeli: fontos formai követelmény az eljárás kötött rendje, továbbá a feladat- és hatásköri normák meghatározása: ezek ugyanis tartalmi korlátot képeznek, hiszen kijelölik a közigazgatási szerv profilját, „rendeltetészerű” működésének határait. Aki túllép ezen, az egyben túllép a mérlegelés törvényi határain is.

²¹⁶ Egyetlen gyakorlati különbség mutatkozik, ez pedig az „intézkedéses” mérlegelés, ahol a közigazgatási szerv – rendszerint veszély-elhárítási célból – azonnali végrehajtási kötelezettséggel járó reálaktust bocsát ki. Ebben az esetben kötött idő mellett, az intézkedéssel érintettek esetleges fizikai ellenállásával is számolva a tény- és jogkérdésről állást foglalni, s a beavatkozás szükségességéről, illetve eszközeiről dönteni.

Empirikusan az is cáfolható, hogy a bíró csupán – a múltra vonatkoztatva – megállapítja, a közigazgatási szerv pedig – a jövőre orientáltan – maga konstituálja a tényállást. A jogilag releváns egyedi tények elvont norma alá rendelésének kötelezettsége a közigazgatási szerv számára még akkor is fennáll, amikor intézkednie kell. Ekkor – a veszélyelhárítási kötelezettség sürgőssége okán – legfeljebb idő nincs a megalapozott tényállás feltárására, de ez nem elvi jellegű különbség.

Prognosztikus döntést a bíró is hoz számtalan esetben, a büntetőeljárásjogi kényszerintézkedésektől kezdve egészen a személyek és dolgok jövőbeli státuszát érintő polgári jogi, családjogi, munkajogi, idegenrendészeti, stb. döntésekig.

Engisch leszögezi, hogy a pozitív jogban alig találunk „tisztán” határozott fogalmakat, ezek tehát „jól meghatározottságuk” ellenére is értelmezésre szorulnak. Olyan egyszerűnek tűnő és számos jogágban használatos fogalmak, mint „dolog” „tárgy”, „kár”, „éjszaka”, „testi sérülés” stb., valójában számos elfogadott – adott esetben egymást kizáró – jelentéssel rendelkeznek, így a konkrét esetekben a legnagyobb értelmezési gondot okozhatják.

Az önálló értelmezésre akkor is szükség lehet, ha a jogszabály egyébként meghatározza az adott fogalom terjedelmét és tartalmát, vagy ha a jogalkalmazói gyakorlat már kikristályosította, illetve megerősítette a jogi

forgalomban elfogadott jelentéseket. A helyes,²¹⁷ a jogalkotói szándéknak megfelelő értelmezési gyakorlat kialakításában és megszilárdításában a közigazgatási jogalkalmazást jelentősen segítheti a közigazgatási felügyeleti, illetve bírói gyakorlat.²¹⁸

A „tapasztalati” fogalomhoz a külvilágban létező, tényszerűen megtapasztalható (érzékelhető) jelenségkör rendelhető, s ennek alapján megadható hozzá egy olyan leírás, amelynek van logikai igazságértéke.

Más a helyzet, amikor nem leíró jellegű, hanem értékelést tartalmazó fogalomról van szó: egy plakát a maga fizikai létében egy adott leíró jellegű meghatározással a dolog fogalma alá rendelhető, s ennek alapján büntető-polgári és egyéb jogviszonyok tárgya lehet. Annak eldöntése azonban, hogy a plakát mit ábrázol, a kép pornográf jellegű-e, azaz öncélúan ábrázolja-e a szexualitást, már nem ténykérdés, nem leírás kérdése, hanem önálló jogalkalmazói értékelést, s ennek alapján értékítéletet követel.²¹⁹

²¹⁷ Engisch az egyedüli helyes döntésre utaló „Richtigkeit” (helyesség) kategóriájával szemben a nem tőle származó, egyszerre többféle helyes értelmezést asszociáló „Vertretbarkeit” (képviselhetőség) kategóriáját ajánlja. K. Engisch: Einführung... 170-171. o.

²¹⁸A Legfelsőbb Bíróság a fegyverengedélyezési gyakorlat „eligazítása” és egységessége érdekében szögezte le, hogy a lőfegyvertartás engedélyezése iránti ügyekben az a helyes jogalkalmazói álláspont, hogy minél kevesebb, élet kioltására alkalmas lőfegyver legyen az állampolgárok birtokában (BH 1993. 766.).

²¹⁹ A normatív fogalmak esetében tulajdonképpen kettős értékelési műveletről van szó: először arról kell állást foglalni, hogy az adott magatartás, tény, esemény egyáltalán releváns-e a tényállásban szereplő érték (erősíti, tagadja) szempontjából, majd igenlő válasz esetén dönteni kell az afirmáció vagy a tagadás mértékéről, intenzitásáról.

Ilyen pl. az uszítás, amely Btk. 269. §-ának kulcsfogalma. Itt egyrészt

a) el kell dönteni, hogy az adott szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozás alkalmas-e gyűlölet keltésére, azaz ellenséges indulat kialakítására, másrészt

Kérdés, hogy az értékelés eredménye – ahogyan Szontágh állította – bár a közérdekre hivatkozik, de valójában a jogalkalmazó személyes, individuális döntése, vagy abban valami „objektívnek”, „általánosnak”, „társadalmi” kell megnyilvánulnia?

Engisch szavazata egyértelműen az utóbbira esik: a normatív fogalmak tartalmának meghatározását – Laun, Szontágh és mások „szubjektivista” felfogásával szemben – nem bízta a jogalkalmazó szubjektív értékítéletére.

Milyen értékrangsorot sugall a minden jogalkalmazói szuverenitásban önkényt gyanító, paternalista attitűd? Úgy tűnik azt, hogy a legszerencsésebb, ha a bizonyítást érintő, tehát elkerülhetetlen mérlegelésen kívül minden mást a jogalkotó dönt el, ha pedig – kényszerűségből – mégis választási helyzetbe kell hozni a jogalkalmazót, akkor az szigorúan kötött lehet, a lehető legkevesebb tért hagyva a szinte rendőrállami rekvizitumként számon tartott „szabad belátás” lehetőségének. A baj csak az, hogy

a) nem derül ki, hogy miben áll tulajdonképpen a „mérlegelési jogkört meghaladó döntési szabadság”,²²⁰ ami több, mint a „kötött mérlegelési jogkör”, de nyilvánvalóan kevesebb, mint a parttalan önkény,

b) a közlés tartalma (a tények csoportosítása, ábrázolási módja, általánosítása, a közléssel összefüggő történelmi múlt társadalmi megítélése, „érzékenysége”, a közlés társadalmi fogadtatása, stb.) eléri-e az uszítás szintjét, azaz aktív, tevékeny gyűlöletre – mintegy a leendő erőszak érzelmi előkészítéseként – bátorít-e vagy sem.

b) megpróbálják bagatellizálni a szabad mérlegelés jelentőségét, mondván, hogy a diszkrecionális döntések mára perifériakussá váltak a közigazgatásban,

c) a diszkréció alkalmazásának terét a súlyos vészhelyzetekre (?), illetve a külkapcsolatokkal összefüggő igazgatásra (külkereskedelmi igazgatás, idegenrendészet) szűkítik le,²²¹

d) nem magyarázzák meg, hogy egyáltalán miben áll a hatósági mérlegelés specifikuma a bírói mérlegeléssel szemben, ide nem értve természetesen a kétféle jogalkalmazás közötti elismert különbségeket.²²²

Minden jogalkalmazói döntés tényfeltáráson és annak jogi értékelésén alapul. Akkor is így van ez, amikor a jogalkotó a legszigorúbban megköti a jogalkalmazó kezét. Egyrészt

a) megkísérel egyértelműen meghatározni a jogalkalmazás tárgyát képező fogalmakat, illetve csak egyetlen helyes értelmezést engedő

²²⁰ Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. Bp., 1999. 330. o.

²²¹ Magyar Közigazgatási Jog. 330. o.

²²² Tárgyunk szempontjából csak azt vesszük ide, ami a két szervtípus tevékenységében közös: mindkettőn törvényi felhatalmazás alapján – hatáskörük és illetékességük keretein belül – egyedi konkrét ügyben jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg, illetve egyéb, joghatást kiváltó aktust bocsátanak ki, s ezeknek adott esetben kényszer útján szereznek érvényt.

módon leírni a tényállást, amelyre a jogalkalmazónak reagálnia kell,²²³

b) a jogilag releváns tényállás bekövetkeztére mérlegelést nem tűrő rendelkezést ír elő a jogalkalmazó számára.²²⁴

Azonban a teljes jogi „kööttség” esetében is el kell dönteni, hogy

- a) a konkrét esetnek van-e jogi relevanciája (fennállnak-e egyáltalán jogi tények),
- b) ha igen, akkor azok milyen anyagi jogi normák alkalmazását teszik szükségessé,

²²³ Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) sz. határozata megfogalmazta a jogalkotástól elvárt követelményt: eszerint a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak legyenek. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását.

²²⁴ A Montesquieu féle jogalkalmazói ideálnak tökéletesen megfelel a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény (tv.), amely – a jogszabályban meghatározott szabályszegés elkövetése esetén – meghatározott pontokat „ad”, majd a tv.-ben meghatározott pontszám elérése esetén a vezetői engedély ideiglenes visszavonására kerül sor. A tv. hatálya alá tartozó jogsértések jogerős egállapítása esetében tehát a megfelelő mennyiségű pont automatikusan „jár”, semmiféle mérlegelésnek nincs helye. De kötött a közigazgatási szerv döntése abban a tekintetben is, hogy adott pontszám elérése esetében köteles a vezetői engedély visszavonására.

c) eljárhat-e a konkrét ügyben (van-e hatásköre és illetékessége), s ha nincs, akkor mely szervet illetik meg ezek a jogosítványok?

A közigazgatási szerv a tényállást – akár csak a bíróság – a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli és meggyőződése szerint bírálja el. Mérlegelése tehát kiterjed egyrészt az egyes bizonyítékok bizonyító erejének megállapítására, másrészt a bizonyítékok egybevetésére és a maguk összességében való értékelésére.

Mindezekből következtetés útján alakul ki az eljáró ügyintézőben a belső meggyőződés arról, hogy az ügyre vonatkozó tények valósak (pontosabban: bizonyítottak-e), s ha igen, akkor milyen jogi következtetésre adnak alapot.

A fenti esetben tehát tényállás-megállapító, bizonyítási típusú mérlegelésről beszélhetünk, hiszen a jogalkalmazónak a megalapozott érdemi állásfoglalás érdekében fel kell derítenie a tényállást, s azok jogi értékeléséről önállóan kell számot adnia.

A „bizonyítási mérlegelés” esetében sincs szó mechanikus logikai műveletről (az egyesnek az általános alá rendelése), hiszen

a) a kívülállónak evidenciaként ható, „legtényszerűbbnek tűnő” jelenségek, személyek és tárgyak (éjszaka, idegen dolog, közterület, kár, mozgáskorlátozott személy, stb.) is jogfogalmak, azaz normatív jellegűek, tehát nem egyszerűen észleléssel vagy más a külvilágból nyert tapasztalással „állnak elő”, hanem jogi értékelés eredményeként,

b) az ellentétes következtetésekre alapot adó bizonyítékokat egyenként és összességükben – a tényállás lényegére vetítve – meggyőző erejük (hitelt érdemlőségük, életszerűségük) alapján kell mérlegre tenni, elfogadásukat és elvetésüket ésszerűen és okszerűen kell megindokolni.

Ha a tényállás megállapítása csupán a bizonyítékok révén rekonstruálható megtörtént események feltárására korlátozódna, akkor a „bizonyítós” mérlegelést hermetikusan el lehetne választani a mérlegelés egyéb kategóriáitól. Ha ugyanis a bizonyítás folytán feltárul az ügy releváns ténytartalma, akkor abból meghatározott logikai következtetési műveletek révén előáll a tényállás jogi értékelése.²²⁵

²²⁵ Érdemes szólni a jogi forgalomban gyakran tapasztalható „kényszerű” mérlegelés esetköréről is, amely tulajdonképpen nem tartozik a „szabad belátás” fogalomkörébe, tekintettel arra, hogy itt eredetileg fennállt az egyértelmű jogalkotói akarat, de kodifikációs hiba folytán a jogi norma olyan – tartalmi, logikai, nyelvtani, végrehajthatósági – fogyatékoságban szenved, amelyet a jogalkotásnak a lehető leggyorsabban korrigálnia kell.

Anélkül, hogy a részletekbe belemennénk, vegyük sorra, hogy milyen jogalkotói „típushibákkal” találkozhatunk ebben a körben:

A jogszabály

- a) nem ad egyértelmű felvilágosítást az adott jogfogalom, illetve a rendelkezés tartalma felől,
- b) nem rendelkezik azokra az esetekre, amelyek egyértelműen szabályozást igényelnének (joghézag),
- c) egymással, illetve az általánosan elfogadott jogelvekkel ellentétes értelmezést, illetve rendelkezést tartalmaz (koherenciázavar).

Mindaddig azonban, amíg a jogszabálymódosítás nem történik meg, a jogélet nem állhat meg, a jogalkalmazásnak működni kell, új ügyek indulnak, a folyamatban lévő eljárásokat be kell fejezni, a jogerős döntéseket végre kell hajtani, stb. Ebben a helyzetben tehát a jogalkalmazóra vár, hogy meghatározott logikai eljárások és értelmezési műveletek révén következtessen a feltehető jogalkotói akaratra, illetve átvegye annak szerepkörét.

Foglaljuk össze azt az esetkört, amikor a mérlegelést tartalmazó közigazgatási határozat – ideértve a határozatlan jogfogalmak téves értelmezését is – jogszabálysértő:

a) jogszabály kizárta a mérlegelés lehetőségét (mert pl. alanyi jogot engedélyezett),

b) az eljáró szerv túllépte a mérlegelésre nyitva álló kereteket, mert

aa) a jogszabály nem adott az adott döntés tartalmára lehetőséget,

bb) a közérdekekkel ellentétes, jogilag nem megengedhető motívum képezte a döntés alapját,

c) a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket nem súlyuknak megfelelően, okszerűen mérlegelte, tehát

aa) „profilidegen” körülménynek tulajdonított meghatározó jelentőséget, amely nem volt összeegyeztethető az eljáró szerv feladat- és hatáskörével,²²⁶

²²⁶ Szontágh példája erre az esetre: „Mivel a közúti közlekedés területén a közérdekeket a közforgalom zavartanságának érdeke testesíti meg, egy politikai párt célja nem szolgálhat alapul adott forgalomkorlátozás elrendeléséhez.” Szontágh: A közigazgatás . 124. o.

Abban a szerzőnek igaza van, hogy pártpolitikai szempontok közigazgatási döntések alapjául nem szolgálhatnak. A konkrét esetben azonban – feltehetőleg – nem erről van szó, hanem a gyülekezési jog gyakorlásának lehetőségéről. Egy pártrendezvény megtartása érdekében fogantatosított – a

bb) nem vont a mérlegelés körébe olyan ügyre-tartozó körülményt, amely a döntés érdemére kihatással lett volna,

d) az adott határozatlan jogfogalom tartalmát nyilvánvalóan tévesen állapította meg,

e) a mérlegelés szempontjai a határozat indokolásából nem voltak megállapíthatóak.²²⁷

13. Gondolatok egy közrendvédelmi stratégia kidolgozásához

A közrendvédelem több komoly előnnyel rendelkezik a közbiztonság védelmével szemben:

a) nem kényszerül olyan fokban a szabadságjogok korlátozására ahogyan azt a közhatalom a közbiztonság – valós, vagy csak ürügyként használt – védelme érdekében számos alkalommal, akár a jogállami normák átlépése árán is megteszi,

rendezvény valóságos méreteihez, időtartamához és helyéhez (útvonalához) szigorúan igazodó, azzal arányos, ésszerű és tárgyyszerű szempontokon alapuló – közlekedési korlátozás semmiféle párttörekvést nem támogat, mindössze teret ad, legális feltételeket biztosít egy alapjog gyakorlásának. Az adott közérdek fennállásának és a közúti közlekedés – szintén közérdekű – zavartalanságának teljes körű és tárgyyszerű mérlegelési kötelezettsége szempontjából közömbös, hogy útépitésről, vagy politikai demonstrációról van szó.

²²⁷ „Ha a határozatot a közigazgatási szerv jogszabályban biztosított mérlegelési jogkörében hozta, a határozat indokolásából a konkrét ügyben mérlegelt, figyelembe vett vagy figyelmen kívül hagyott tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra hivatkozni.” (Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 2.Pf.20.451/1993.)

b) sokkal nagyobb mértékben társadalmasítható, azaz a megelőző, elhárító feladatok sikeresebben és kisebb kockázat mellett oszthatóak meg az érintett közösségek önvédelmi szerveződéseivel,

c) hatékonyságának mérhetősége is egyértelműbb, hiszen fogalmi eleme a nyilvánosság, az észlelhetőség, tehát az érintettek napi tapasztalata, véleménye adekvátabb képet fest állapotáról, mint a bűnözési látenciát, illetve a közvetlen tapasztalaton kívüli információkat is magában foglaló szubjektív biztonsága,

A közrend terminológiai külön tartása és tartalmi újrafogalmazása nem csak a rendészet tárgyához kapcsolódó nagyobb fogalmi tisztaság érdekében szükséges: ezekhez a jogsértésekhez és visszaélésekhez a közbiztonsági jellegű, elsősorban a bűnmegelőzést és bűnüldözést célzó rendészeti politikákhoz képest egy más jellegű – kevesebb „rendészetet”, ugyanakkor több és magasabb színvonalú közszolgáltatást, illetve mediáló típusú hatósági közreműködést igénylő – stratégia rendelendő hozzá. Mindehhez természetesen a mainál sokkal erősebben kellene a rendészeti hatalom valóságos „megrendelőire” a helyi lakossági szükségletekre, a közrendvédelem helyi – önkormányzati és civil – szerveződéseire építeni.

Mindez természetesen következik a közrend újrafogalmazásából: ha egyszer a közrendsértések világa nem irányul közvetlenül az egyén élete, egészsége, szabadsága, (ideértve az információs önrendelkezési szabadságot is) tulajdona ellen, akkor a rendészeti funkciók közül elsősorban nem az erőszak-monopólium, hanem az örökös jelenlét, illetve a rendsértések megelőzése, megszakítása érdekében összegyűjtött és rendszerezett információk hatékony felhasználása jön figyelembe. E funkciók gyakorlása

igényli a legkevesebb „hatóságosdit” és erőszakot, e feladatok a leginkább társadalmasíthatók, ehhez viszont nincs szükség fegyveres és egyenruházott állomány fenntartására, legalábbis a jelenlegi arányban biztosan nem.²²⁸

²²⁸ Egy közrendvédelmi stratégia alap-mondanivalójához is érvényes – megváltoztatva a megváltoztatandókat – a következő fejtegetés:

„A preventív kriminálpolitika közbiztonsági stratégiája a következőkkel jellemezhető:

A bűnt a társadalmi ellentmondások következményeként ábrázolja, ezért nem tartja lehetségesnek a közösségek felosztását jókra és rosszakra, amiként azt sem, hogy a jogkövető és a jogsértő magatartások között mindig felismerhető határokat állapítson meg. Ebből következően óvakodik attól, hogy a bűnözés elleni küzdelmet háborúnak ábrázolja, mert az ilyen stratégiát azonosnak tartja azzal, amikor a társadalom saját magának üzen hadat.

Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket valamint a devianciára hajló személyiség jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.

Támogatja a társadalom pozitív kontroll-mechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel csökkenhető a veszélyes helyek száma, mérsékelhetőek a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása.

A szolidaritás és az esélyteremtés módszereivel arra törekszik, hogy az új értékek előállításában történő részvétel és az azokból való részesedés a társadalom minden tagja számára nyitva álljon.

A bekövetkezett jogsértések kezelésében felismeri a rendészeti erőszak és a büntetőjogi szankciók hatékonyságának korlátjait, ezért azok működési körét a másként el nem hárítható veszélyekre szorítja (minimális erőszak elve) és a kriminális szankciókat valóban „zárkó” (végső esetben, utolsó lehetőség) rendeltetéssel alkalmazza.

Javítja a rendőrségek belső munkamegosztását, biztosítja a centralizáció-decentralizáció kettős elvnek a szakmai követelményekkel való összhangját, megújítja a rendészet jogát, és azt magára nézve is kötelezőnek tekinti. (Tudatosítja, hogy a rendőrséget nem a Kormány, hanem a jog irányítja.) Finanszírozza a technikai fejlesztést és a személyzet magas színvonalú kiképzését. A korszerűsítéssel vissza kívánja adni a rendőrködés elvesztett (vagy soha meg nem talált) professzionalizmusát.

Több önálló dolgozat tárgya lehetne egy országos – de területi, illetve települési szinteken is hasznosítható – közrendvédelmi politika körvonalainak megrajzolása. Éppen a közrendvédelem „könnyűműfajbeli” sajátosságaira, lakosság-közelibb jellegére tekintettel egy ilyen jellegű stratégia középpontjában – mind a megelőző, mind pedig a szituatív jellegű rendvédelmi feladatok meghatározása, finanszírozása, ellenőrzése kapcsán – nem a rendőrségnek, hanem a települési önkormányzat kell állna. Ez a jogkör csírájában ma is megjelenik – a centralizált rendészet hatékony ellenőrzése híján is – mivel a törvény megfogalmazásában az önkormányzat a „a közbiztonság helyi feladatainak”, mint helyi érdekű közügynek a letéteményese.

Túl az itt vázolt önkormányzat-központú közrendvédelmen, sem a rendészet szervezeti rendszerének átalakítása (ezen belül a rendőrségi decentralizáció konkrét modelljének kiválasztásához való hozzászólás), sem a közrenddel összefüggő állami feladatok finanszírozásának újragondolása nem ennek a dolgozatnak feladata. Néhány jogalkotási javaslat következik a leírtakból:

Az előbbi célkitűzéseket hosszú távra (5-10 évre) érvényes stratégiába foglalja, amelyhez megszerzi valamennyi alkotmányos politikai erő és a közvélemény támogatását. A politikai konszenzus megteremtésével kivonja a közbiztonság ügyét a pártpolitikai csatározások terepéről, ezzel elérve azt is, hogy a büntetőjog ne váljon a politikai harc eszközévé, a politikai élet pedig ne kriminalizálódjék. Törekszik arra, hogy a közbiztonsági stratégia állami feladatai, az azok teljesítéséhez szükséges hatáskörök, a szervezeti formák valamint a végrehajtás költségvetési feltételei törvényben nyerjenek szabályozást.” Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

1. Újra kellene fogalmazni az Alkotmányban²²⁹ a rendészeti feladatok és ezek ellátására hivatott állami (önkormányzati) szervek körét, a mainál világosabb tárgy-meghatározási terminológiával és feladatmegosztással. Ennek során el kellene felejtetni az Alkotmányban és az Rtv.-ben használt „belső rend” fogalmát, és a jogrendszer szinte teljes körében jelen levő és a bírói gyakorlatban, illetve a közjogi irodalom által is jól-rosszul kimunkált *közrend-közbiztonság kategóriapárossal kellene dolgozni*, akár már az Alkotmányban, de a rendészeti joganyagban feltétlenül megfogalmazni a két terminus tartalmi különbségeit.

2. A központi jogalkotásnak egy rendészeti nézőpontú deregulációs program keretében – tárcaszintre lebontva – át kellene vizsgálni a jogrendszer e körbe tartozó határozatlan tartalmú jogfogalmait, és minden lehetséges ponton megkísérelni e fogalmak határozottabbá tételét, természetesen az adott társadalmi és jogi környezet analízisét követően.

3. Az utcai prostitúció és a zaklató jellegű koldulás tilalma indokoltságának hátterében a mai információs forradalom körülményei között egyre kevésbé állnak erkölcs-, illetve ifjúságvédelmi motívumok. Sokkal inkább arról van szó, hogy az utca, a közterület rendjéhez, annak rendeltetésszerűségéhez hozzá tartozik a zaklatásmentes állapot, s ebből a szempontból csaknem mindegy, hogy éppen egy prostituált szólítja le durva hangnemben a járókelőt, vagy éppen a szórólapos, az utcai árus, vagy a kéretlen ablakmosó követi el ugyanezt.

²²⁹ E sorok írásakor (2007. tavasza) már létezik új Alkotmánytervezet, amit azonban a kormány – nyilván, mert az alaptörvény tervezete nem tartozik a társadalomra – egyelőre nem kíván nyilvános vitára bocsátani. Éppen ezért előfordulhat, hogy a dolgozatban megfogalmazott javaslatok nyitott kapukat döngetnek.

A közterületi zaklatás szabálysértésként történő statuálására irányuló javaslat éppen a fentiekből fakadó hiányt pótolhatja, mert a garázdaságnak nem minősülő, de a közterület számtalan helyén (elsősorban nagyvárosi környezetben) megfigyelhető zavaró, tolakodó, sértő bánásmódot megvalósító durva illetlenségeknek szeretne gátat szabni.

4. Amennyiben a jogalkotó napirendre tűzi a szabálysértési terület hatásköri rendszerének újragondolását (tudomásom szerint az IRM-ben előkészítés alatt áll az Sztv. újrakodifikációja) akkor ehhez egyetlen gondolatot tennék hozzá: a „rendészeti” feladat- és hatáskörök újraelosztásánál a rendőrség ügydöntő szabálysértési hatósági jogkörét indokolt lenne – hasonlóan az okmányrendészeti feladatok korábbi „civilizálásával” – vagy jegyzői, vagy pedig egy új, önálló, egységes szabálysértési hatóság²³⁰ hatáskörébe adni. Ki kell mondani ugyanis, hogy a rendőrség jelenlegi ún. igazgatásrendészeti feladatköre²³¹ – a tevékenység lényege szerint – nem rendészet, mert egyetlen, az elmélet számára ennek tekintett funkcióval sem rendelkezik!

²³⁰ Volt ilyen kormányzati törekvés a kilencvenes évek legelején, de már 1991-ben elvérzett ez az előterjesztés, akkor elsősorban költségvetési okból, a Pénzügyminisztérium ellenállása folytán. Később még reménytelenebbé vált egy egységes, önálló szabálysértési hatóság felállításának gondolata, mert időközben megszületett a „szolgálati törvény”, amely – bérben és egyéb juttatásokban – a köztisztviselői jogálláshoz képest jelentősen kedvezőbb pozíciót biztosított a hivatásos állomány tagjai számára, ezért aztán az „igrendes” állományt ez a hatáskörváltás nagyon kedvezőtlenül érintette volna.

²³¹ Ha az Interneten az egyes rendőri szervek honlapjai közt kalandozunk, akkor ebből is jól érzékelhető a rendészeti feladatkörök körüli fogalmi zűrzavar. Így például a Kaposvári Rendőrkapitányság honlapja szerint az Igazgatásrendészeti Osztály két fő (Rendészeti és Szabálysértési) tevékenységet lát el: „A rendészeti szakterület a polgári használatra engedélyezhető fegyverek, a személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói engedélyek kiadásával

Önmagában ugyanis egy közigazgatási eljárás során történő felelősségre vonás és ennek szankcionálása semmiféle módon nem utalható a veszélyelhárítás rendszetének tekinthető feladatai közé, hiszen

- a) az érdemi döntés meghozatala nem igényli a „rendőrködés” általánosan elfogadott szakmai követelményeit,
- b) jogi jellegét illetően teljesen mindegy, és minden elvi alapot nélkülöz, hogy a bírságoló határozat melyik íróasztal mögött születik, a tulajdon elleni szabálysértés a jegyző hatáskörében a polgármesteri hivatalban (ahogy jelenleg), vagy pedig két utcával arrébb, a rendőrkapitányság épületében, ahol a szabálytalan előzés miatt marasztalják el az elkövetőt, és küldik meg részére a határozatot. Egyetlen percig sem kétséges persze, hogy a szabálysértések megelőzésével, megszakításával, a helyszíni ellenőrzéssel és

foglalkozik, fő szolgáltató jellegű tevékenységként. Hatósági jogosítványként ezen természetes és jogi személyek ellenőrzését, valamint a szükséges rendészeti jellegű intézkedések végrehajtását végzi. Itt történik a bíróságok által jogerősen mellékbüntetéssel sújtott személyek nyilvántartásának vezetése is. A korábban az igazgatásrendészeti szolgálat hatáskörébe tartozó különféle okmányok - személyi igazolvány, vezetői engedély, gépjármű forgalmi engedély- és egyéb közlekedési igazgatási feladatok ügyintézése, valamint a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási feladatok a körzetközponti jegyzők, illetve az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Bevándorlási és Állampolgári Hivatal hatáskörébe kerültek.

Szabálysértési hatóságként a kapitányság vezetőjének átruházott hatáskörében eljárva a Szabálysértési törvény, egyéb rendeletek előírásainak megfelelően az osztályra érkező szabálysértési feljelentéseket bírálja el, és azt követően lefolytatja a végrehajtási eljárást. Feladatkörébe tartozik még más rendőrkapitányságok szabálysértési hatóságainak megkereséseire történő intézkedések elvégzése.” (police.netwood.hu/menu12.cgi - 11k)

szankcionálással, a bizonyítási célú intézkedésekkel, továbbá a végrehajtással összefüggő feladatok továbbra is rendőrségi hatáskört kell hogy képezzenek.

5. Összhangban a települési önkormányzatok közrendvédelmi „főszerepével”, a közrend elleni szabálysértések körében az önkormányzatok statuálási jogkörét szélesíteni, és értelemszerűen evvel párhuzamosan a kormányét szűkíteni kellene. Kérdés egyáltalán, hogy *indokolt-e meghagyni a kormány közrendvédelmi szabályozási jogkörét, és nem kellene-e a legsúlyosabbnak értékelt közrend elleni szabálysértéseket csak az Sztv.-ben szerepeltetni*, (ez persze azt is jelentené, hogy az R.-ből jó néhány tényállás bekerülne a törvénybe) a többire pedig megadni a felhatalmazást a helyi jogalkotás közrendvédelmi igényei számára.

Ami a gyakorlati közrendvédelmet illeti, itt a következő elemek hangsúlyozandók:

- A veszélyhelyzetek elhárításáról, a konfliktus-kezelés módjairól, a kisebb súlyú jogsértések megelőzési technikáiról szóló útmutató (kézikönyv) az iskolák illetve a különböző szolgáltató szervezetek és közösségek számára, amelynek segítségével a tanárok elsajátíthatják a fiatalok közötti mediációs és konfliktus-kezelési technikákat, és ezáltal csökkenthetik az erőszak és a személyközi konfliktusok gyakoriságát az iskolás gyerekek között,
- Az iskolalátogatás elmulasztása, a fiatalok magatartási problémái és társadalmi kirekesztettsége olyan alapproblémákat is jeleznek, mint például az önbizalom hiánya, amely a fiatalokat könnyen elindíthatja az

enyhe súlyú bűnelkövetés, majd pedig a bűnözővé válás útján. Programok kellene tehát – az antiszociális „energia-levezetések” alternatívájaként – a település veszélyeztetett fiataljainak szabadidős foglalkoztatására, olyanokra, amelyek megfizethetőek, készségfejlesztők, konvertálható ismereteket, illetve készségeket adnak, egyszerűen olyan társas készségeket lehet gyakorlásuk során „beszerezni”, mint az empátia, az együttműködés és a becsületesség,

- Gondoskodni kell – korra, nemre, kulturális különbségekre fogékony – kommunikációs stratégiáról, amely bemutatja a közrend életminőséggel szorosan összefüggő jellegét, felmutatja a közrendvédelmi programot, annak eredményeit (esetleges kudarcait), amely alkalmas arra, hogy olyan közösségi attitűdöt népszerűsítsen, amely előbb-utóbb az állampolgár féltve őrzött magánrendjének színvonalára emeli fel a közrend (elsősorban a közterület és a nyilvános hely) védelmét.

Észre kell venni, hogy a települések mindennapjainak szintjén a lakosságnak legalább annyira van „rendérzete”, mint biztonságérzete. Ha a közbiztonságnak is van szubjektív oldala, amellyel a bűnügyi tudományok régóta dolgoznak, joggal felvethető, hogy a rend is tükröződik a társadalmi tudatban, és megadhatóak azok a technikák, melyek révén empirikus adatok nyerhetőek a „rendérzetről”. A rendérzet elválasztandó a kriminális félelemtől és szorongástól, az áldozattá válás esélyének átélésétől, sokkal inkább annak az átélése, hogy a privát szférán kívüli, közösségi életterek rendezettség (vagy ezek hiánya) és az igénybevett közszolgáltatások milyen jellegű komfort-érzetet (vagy ennek hiányát) képesek biztosítani az érintett számára.

A lakosság rendérzetét 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, kultúrált, a közösség többségének erkölcsi, esztétikai maximáival egyező (de a kisebbségek önazonosságához szükséges multikulturalitást is biztosító) állampolgári együttélés feltételeinek biztosítása nem elsősorban rendőri feladat.*

Mivel a közrendvédelem erősebben kötődik a szolgáltató, „jóléti”, (szükségletkielégítő) közigazgatáshoz (ideértve természetesen a közintézeti, közüzemi szolgáltatások körét), az ún. pozitív kontrollok világához, a közrendvédelmi programok nem épülhetnek kizárólag a tiltás és a szankció köré. De ebbe az irányba billenti a mérleget az önkormányzatiság alkotmányos súlya és feladatköre is: ha egy település választott testülete a helyi közügyek gazdája, a helyi közérdek számtalan szeletének (egészségügy, oktatás, szociális ellátás, különböző közüzemi szolgáltatások) finanszírozója, fenntartója, felügyelője, akkor a helyi közbiztonság megszervezése, fenntartása, finanszírozása, éppen úgy ebbe a körbe vonható, mint bármely más helyileg ellátott közszolgáltatás.

A közrendvédelem „zászlóshajójának” tehát az önkormányzatokat kell tekinteni, mert ott képesek a település egészét érintő pozitív kontrolltényezők meghatározására, befolyásolására, mert az önkormányzat

képes – legalábbis politikai értelemben – a leghitelesebben kifejezni, megjeleníteni a település lakosságának „rendfenntartási” igényeit, egyben elsőszámú felelőse kell legyen a preventív jellegű – elsősorban a közrendvédelmi oktatást és kommunikációt szolgáló – feladatok megszervezésének.²³²

A közrendvédelmi feladatokat tehát, azok prioritását, a feladatellátás hatékonysági követelményeit, ellenőrzésük módját, gyakoriságát a települési önkormányzat (illetve átruházott hatáskörben a bűnmegelőzési és rendészeti bizottság) határozná meg.²³³ Ugyanakkor a közvetlen, szituatív jellegű

²³² „Az önkormányzatok szerepét látva elmondhatjuk, hogy a magyar közbiztonsági rendszer igazgatási típusú, a hatósági kényszerre épít, társadalmi erőket ebbe a tevékenységbe csak korlátozottan és alacsony hatékonysággal képes bevonni. A jogállami követelmények a közbiztonság hatósági eszközökkel történő kezelése csak úgy tud megfelelni, ha a taktikai elképzelésekhez állandóan újabb és újabb törvénymódosításokat kezdeményez a kormányzat. Az elmúlt években számtalan alkalommal módosították a büntető törvénykönyvet. Ez az aktivitás ugyanakkor nem tűri az időigényes és a tudományos előkészítést is feltételező jogi reformokat. Jól mutatja ezt a büntetőeljárás reform alakulása. Mindez súlyos csapás a jogbiztonságra, amely nélkül közbiztonság sem lehetséges.” Finszter Géza A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

²³³ Kérdés az is, hogy milyen konkrét hatáskörleosztásban álljon az „önkormányzati rendészet” modellje? Ha csak a kis lépések stratégiájában gondolkodhatunk, akkor először a rendőrség költségvetési finanszírozását kellene újragondolni és kiemelten támogatni a helyi rendőrkapitányságok létszám- és technikai igényeit. Lehetne erősíteni a közterület-felügyelet hatósági jogkörét, (de az állomány továbbképzése ebből a szempontból elengedhetetlen) ugyanígy erősíteni a képviselőtestületi hatásköröket a rendőri vezetők kinevezésében, (vétójog) a közbiztonságról szóló beszámolóval való döntést illetően (már első körben való elutasítás esetén kerüljön sor a kapitány alkalmassági vizsgálatára) kötelezővé tenni a közbiztonsági bizottságok felállítását és több jogkört adni nekik, a helyi hatósági feladatokhoz (pl. elővezetés, hatósági ellenőrzés, végrehajtás) szükséges rendőri segítség – karhatalom – elmaradása esetén szankciókat lehetne kilátásba helyezni (finanszírozás-megtagadás), elő lehetne írni állandó kapcsolattartási kötelezettséget az önkormányzatok bűnmegelőzési szakembereivel.

megelőzési, megszakítási, helyreállítási feladatoknál pedig – ahol az intenzív helyszíni jelenlétet, a közrendsértéssel összefüggő információk folyamatos értékelését, nyilvántartását, kommunikálását, illetve a legitim erőszak alkalmazásának lehetőségét kell szervezni és biztosítani – a feladatellátás főszereplője változatlanul a rendőrség lenne.²³⁴ Természetesen szorosan együttműködve a település egyéb rendészeti és szakhatóságaival, a társadalmi önvédelem szervezeteivel, a vagyonvédelmi vállalkozásokkal, emellett folyamatosan kapcsolatot tartva iskolákkal, a kulturális, szociális és egészségügyi intézményekkel.

14. A disszertáció záró tézisei

1. A kutatás célkitűzései és módszerei:

²³⁴ Többen ennél tovább mennek és egy önálló önkormányzati rendészeti szerv felállítása mellett voksolnak:

„A jelenleginél ésszerűbb közbiztonság-védelmi feladat-meghatározás talán leglényegesebb területe a helyi önkormányzatok közbiztonsági felelősségének konkréttá tétele és ezzel összefüggésben önálló önkormányzati rendészeti szerv létesítése. E szervezet a központi állam rendészeti szerveinél olcsóbban és hatékonyabban lehet képes megoldani a kisebb súlyú, helyben elkövetett jogsértések felderítését, a helyi közbiztonság- és közlekedési rend védelmét, az önkormányzatok hatáskörébe utalt mezőgazdasági- és környezetrendészeti feladatokat, továbbá a helyi bűnmegelőzés szervezését. Az önkormányzati rendészet e mellett azzal az előnnyel is rendelkezik, hogy közvetlenül képes együttműködni a bűnmegelőzést szolgáló civil szervezetekkel. Szakmai előnyei mellett az önálló önkormányzati rendészet megvalósítása egyúttal a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti új hatalommegosztást és a rendészeti költségvetés elosztásának új módját is jelenti, és nem mellékesen az önkormányzatiság elvének erősödését segíti elő.” Kacziba Antal: Kisebb állam - nagyobb közbiztonság? Élet és Irodalom, 2006. Július 28., 30. szám

A dolgozat a rendészeti generálklauzulák egyik reprezentatív alakzatának, a közrend fogalmának az analízisét tűzte ki célul, elsősorban a hazai tételes közjogra, a jogirodalomra, illetve a közigazgatási hatósági joggyakorlatra koncentrálva. Az elsősorban közigazgatási jogi, ezen belül pedig rendészeti nézőpontú „átvilágítás” indoka, hogy

- a) a közrend és a közbiztonság jelenlegi közjogi fogalmai részben határozatlanok, részben ellentmondásosak, a legkülönbözőbb mögöttes értéktartalmakat foglalja magában, miközben struktúrájuk, tartalmuk átfogó közigazgatási jogi vizsgálata – „intenzív” tételes jogi jelenléte és a gazdag irodalmi hagyomány ellenére – a mai napig nem történt meg, holott jogtárgyként tömegesen használják a „szankciós” jogok, továbbá a közigazgatás anyagi és eljárásjoga, nem beszélve a jogirodalom, a jogi és politológiai publicisztika, valamint a közvélemény fogalomhasználatáról,
- b) hasznos dolog nagyító alá venni olyan fogalmakat, melyeket egyaránt használ a büntető- és rendészeti jog, az e tárgyú szakirodalom (ideértve a tankönyvirodalmat is), a közvélemény, továbbá a politikai és jogi publicisztika, miközben tartalmuk részben meghatározatlan, részben ellentmondásos,
- c) a közigazgatási hatósági jogalkalmazás tömeges gyakorlatában a jogalkalmazó olyan rendészeti kategóriákkal dolgozik, amelyeknek számos esetben politikai relevanciájuk is van, azonnal foganatosítandó alapjogi korlátozásokat legitimálnak, emellett komoly súlyú közigazgatási szankciót vonnak maguk után,

d) egyre erősebb társadalmi szükséglet az emberek minden napi életterét átszövő közrend hatékony védelme, amely az eddigi büntetőjog-centrikus közbiztonság-védelmi (kriminálpolitikai) stratégiák mostohagyerekének számít.

2. A rendészeti tárgyú határozatlan jogfogalmak – így a közrend is – túléltek a rendőrállamot, és tartalmi határozatlanságuk folytán a jogállami közigazgatás keretei között is veszélyes fegyverré válhatnak a jogalkalmazó kezében. A közrend esetében a következő jogalkotási visszasságtípusok figyelhetőek meg:

- a) olyan magatartásokat rendel a közrendsértés valamely alakváltozata címén büntetni, melyek nem a nyilvánosság előtt zajlanak, illetve következményeik nem lépik túl a magánrend határait,
- b) a közjog határait értelmezi tévesen, amikor a magánrend körébe tartozó kötelmet „közjogiasít”, tehát megsértését pl. szabálysértésként rendeli büntetni,
- c) a közrendi klauzulát használja fel arra, hogy neki nem tetsző, deviánsnak minősített magatartást, vagy életmódot „veszélyesnek” minősítsen,
- d) a helyi közérdek valamely szeletére hivatkozással (köztisztaság, közrend, közbiztonság) a közvetett diszkrimináció egy esetét valósítja meg,

- e) a potenciális jogsértés megelőzésére használja a klauzulát, ahol – elkövetési magatartás nélkül – az előélet válik közrendsértővé, így a jogkorlátozás alapjává,
- f) a helyi jogalkotás megsérti a jogforrási hierarchiát a „helyi közügy” (közrend), illetve a település lakosságának „rendéretére” hivatkozással, amikor, a „közrendsértés” központi jogszabályban statuált alakváltozatához képest enyhébb vagy szigorúbb megítélés alá eső elkövetési módokat szabályoz.

3. A közrend, mint a társadalmi együttélés egyik normarendszere, a mindenkori közfelfogástól, a közhatalom biztonságpolitikai prioritásaitól nem függetleníthető érték-kategória, amely – a közbiztonsággal együtt – elválaszthatatlan részét képezi a település, ezen belül a közvetlen lakóhelyi és munkahelyi környezet nem anyagi jellegű infrastruktúrájának.

Ha a közrendet mint társadalmi normarendszert tekintjük, akkor idetartoznak a nyilvánosság előtti viselkedés írott és íratlan „illemszabályai”, a természeti és az épített környezet „esztétikája”, a közúti közlekedés zavartalanságát biztosító előírások, és az ún. szakrendi normák. Ebből az érték-készletből kell a jogalkotónak kiválasztania azokat a szabályokat, melyeket közjogiasítani” kíván, megalkotva így a közrend jogi fogalmát.

Minél lejjebb haladunk a jogsértési hierarchia lépcsőin, annál kevesebb az esély széles társadalmi konszenzusra, a közrendsértések esetében tehát erősebben mutatkozik a társadalom érdek- és értéktagsága, a többség-

kisebbség viszonyának konfliktusteremtő jellege. Iskolapélda ebben a körben az utcai prostitúció és a koldulás szabályozásának kudarca.

A közrendet úgy is megragadhatjuk, mint a közérdeknek a közbiztonsághoz képest „könnyebb súlyú” kategóriáját, a – valós, vagy virtuális – nyilvánosság előtti, jogilag szabályozott viselkedés gyűjtőfogalmát, melynek megsértése rendszerint a közösséget érintő auditív vagy vizuális sérelem okozásában merül ki. Ez a meghatározás egyben megadja a különbséget a közbiztonsággal. A közrend materiális tartalmát – szemben a közbiztonság alapvetően élet- vagyon- és személyi szabadságvédelmi jellegével – a társadalom kulturális normái adják, ezért a közbiztonságnál érzékenyebben függ a „deviáns” magatartások többségi társadalom általi megítélésétől, mindattól a kollektív értékítélettől, amit közerkölcs, a közízlés, a közszemérem, stb. fogalma alatt érteni szoktunk.

4. A multikulturalitást értéknek tekintő társadalomban

- a) a többségi társadalom értékrendjétől idegen, vagy azt csak csekély fokban zavaró magatartások egy részét a közösségnek tolerálni kell, illetve jogon kívüli eszközökkel kell felvenni ellenük a harcot,
- b) ahol nyilvánvalóvá válik, hogy a jogszerű magatartás biztosításának jogon kívüli eszközei elégtelenek – a közrendsértő magatartás közigazgatási jogi (jogkorlátozó, vagy vagyoni) szankcióval való sújtása indokolt.

5. A közrend kategóriája vertikális és horizontális értelemben is tagolható.

Vertikális értelemben négy rétegű:

- a) mint gyűjtőkategória egy normaösszességet jelent, amely magában foglalja a jogrendszer valamennyi ágában funkcionáló rendkategóriákat,
- b) jelenti azokat a generálklauzulákat, (negatív közrend) melyek az adott jogértés „különös tárgyai” (köznyugalom, közszemérem, közerkölcs),
- c) jelenti azt, hogy e „különös tárgyak” a közjog által védett melyik ágazatban érvényesülnek, jelenti tehát az egyes közigazgatási ágazatok közrendvédelmi tárgyú szabályanyagát (szakrendek),
- d) jelenti a konkrét közrendvédelmi előírásokat, a közrendsértő magatartásokat, azt az esetkört tehát, amikor a közrendi klauzula konkrét elkövetési magatartást tartalmazó normákkal töltődik ki (pozitív közrend).

6. Horizontális értelemben a szakrend fogalma fejezi ki a közrend (és a hozzá tartozó szakrendészet) ágazati tagolását, hiszen konkrét alakváltozatban a közrend mindig valaminek a rendje (a közúti közlekedés rendje, a határrend, a vásári és piaci rend, az állattartás rendje, stb.). A jövő termékeny kutatási tárgyát képezi a különböző szakrendek jogalkotási és jogalkalmazási anomáliáinak feltérképezése, veszélytípusainak és veszélyelhárítási kapacitásainak felmérése, illetve összehasonlítása, ideértve az adott szakrendészeti teljesítmény szakmai és lakossági megítélését is. E kutatási terepen belül elhanyagolt területet képeznek a belső, közrendvédő, jogszabálynak nem minősülő közintézményi normák, és ezek működése,

ahol részben e szolgáltatások igénybevevői követnek el „közrendsértést”, részben velük szemben alkalmazhatnak szakrendi normát visszas módon.

7. A közrend határvidékén helyezkedik el a magánrend kategóriája, amely jelenti

- a) egyrészt a fizikai és virtuális értelemben vett magánszférát, ideértve a személyhez és szellemi alkotásokhoz fűződő jogok körét, érvényesülésük jogi és valóságos lehetőségét,
- b) másrészt azt a már kiépült „biztonsági ipart”, amely piacgazdasági körülmények között arra hivatott, hogy a tulajdonost (megbízót) megillető jogos önhatalom keretei között eleget tegyen a magánrend és magánbiztonság védelmének.

Megállapítható, hogy a magán- és közbiztonság megnyugtató jogszabályi, illetve jogirodalmi értelemben vett elhatárolása (nem is beszélve a köz- és magánrendről) nem történt meg, miközben ezt az iparágat – szakmai teljesítményét, társadalmi elismertségét, foglalkoztatási jogviszonyainak „tisztaságát”, fellépésének jogszerűségét, kulturáltságát illetően – súlyos anomáliák terhelik. Magyarországon a „piaci” rend és a közrend számos – legalábbis erkölcsi aggályokat kiváltó – összefüggésben, összefonódásban áll egymással. A legenyhébb kifejezés, hogy nem szerencsés, ha ellenőrző és ellenőrzött versenyhelyzetben vannak egymással, márpedig a magánbiztonság konkurenciájaként a rendőrség is jelen van ezen a piacon, miközben engedélyező és felügyelő hatósága a saját piaci riválisainak. Egy leendő „igazgatásrendészeti” reform keretében e hatáskör rendőrségnél

maradása – az ügydöntő jellegű szabálysértési hatósági jogkörök „leadásával” egyidejűleg – feltétlenül újragondolást igényel.

8. A közrend és a közbiztonság alanyi (szubjektív) oldalán helyezkedik el a köznyugalom kategóriája, amelynek többféle értelmes, – a közjogi, ezen belül a rendészeti forgalomban verifikálható – jelentés adható:

- a) jelenti egyrészt a legtágabb értelemben a „köz” dolgait illető veszélymentesség és rendeltetésszerűség állapotának tudati tükröződését, amely- átfogja az emberi lét különböző dimenzióit, azt is kifejezve, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédő és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál,
- b) szűkebb értelemben jelenti a verbális úton elkövetett közrendsértések egyik közvetlen, „különös” tárgyát, azt a közvélekedést, hogy sem a közhatalom, sem egyéb társadalmi csoport nem áll útjában a törvényeket tisztelő „másság” legkülönbözőbb kifejeződési formáinak (tehát az eleven multikulturalitásnak), az egyének és közösségeik önazonosságra, (adott esetben önkéntes szegregációra) vagy éppen ellenkezőleg, integrációra irányuló törekvéseinek, s ezzel szoros összefüggésben jelenti,
- c) hogy a politikai elit, a szakmai, érdek- és jogvédő szervezetek döntő többsége, valamint a társadalmi nyilvánosság mértékadó fórumai következetesen elhatárolódnak a „gyűlöletbeszéd” megnyilvánulásaitól, emellett a közhatalom rendelkezik olyan hatékony szankciórendszerrel, illetve ennek érvényt szerezni képes

apparátussal, amely megingathatatlan következetességgel és szigorral képes fellépni a büntetőjog eszköztárával a gyűlöletbeszéd, a polgári és a közigazgatási jog fegyvereivel pedig a gyalázkodó, illetve a „másság” közjogi védelmet érdemlő, közméltóság-sértő cselekményeivel szemben.

9. A közigazgatási jogalkalmazásban (így a rendészetben is) gyakorolt szabad mérlegelés alapvetően két pilléren nyugszik: a jogalkotón, aki a jogelvi, jogpolitikai és jogszabályi háttérrel biztosítva megadja az értelmezés és a döntés kereteit, és a jogalkalmazón, akinek ebben a megismerési és értékelési műveletsorban minden ügyben önállóan kell a jogfogalomnak konkrét jelentést adnia, de a következő „mankók” segítségével:

- a) az alkotmányos, illetve az adott jogágra (jogterületre) vonatkozó alapelvek és alapértékek,
- b) a közigazgatási szervre vonatkozó feladat-, hatásköri és eljárási normák,
- c) a bíróságoknak az adott ügytípusban kötelezőnek minősülő, illetve precedens-értékű határozatai,
- d) a közigazgatási szerv jogszerű hatáskörgyakorlását, „rendeltetésszerű” működését érintő irányítási (felügyeleti) normák.

Az adott „játéktéren” belül tehát a rendészeti szerv mérlegelési jogkörben hozott döntése tehát nem jelenthet önkényes döntést. Ha nem intézkedésről van szó, a döntésnek alakszerű bizonyítási eljárást

követően megalkotott, megalapozott tényállásra kell épülnie, és olyan indokolást kell tartalmaznia, amely magában foglalja – súlyuknak megfelelően, és okszerűen – a mérlegelés alapjául szolgáló körülményeket, ideértve természetesen a bizonyítékok értékelését, továbbá az empirikus és a normatív tartalmú határozatlan jogfogalmak jelentésének megállapítására irányuló kognitív eljárásokat.

10. A közrendvédelmi joganyag teljesebbé, pontosabbá és használhatóbbá tétele érdekében a jogalkotásnak is van teendője, ehhez néhány javaslat:

- a) A jogtárgyi értelemben vett kaotikus helyzet feloldását, illetve a jogszerű közterület-használat kritériumainak – kormányzati és önkormányzati értelemben vett – határozottá tételét elősegítené a közterületi „rendsértések” települési és országos szintű feltérképezése, a lakosság rendérzetét leginkább irritáló zavarások újra-meghatározása, evvel együtt – a jogsértések súlyosságához és a preventív hatás várható sikeréhez igazodó – a közigazgatási szankciórendszer teljes repertoárjának „bevetése”, amelyben a szabálysértési jog legfeljebb harmadlagos szerepet játszhat, az ún. jogkorlátozó szankciók, illetve a közigazgatási anyagi bírságok mögött.
- b) Újra kell fogalmazni az Alkotmányban a rendészeti feladatok és ezek ellátására hivatott állami (önkormányzati) szervek körét, a mainál világosabb tárgy-meghatározási terminológiával és feladatmegosztással. Ennek során el kellene felejtetni az Alkotmányban és az Rtv.-ben használt „belső rend” fogalmát, és a jogrendszer szinte teljes körében jelen levő és a bírói gyakorlatban, illetve a közjogi irodalom által is jól-rosszul kimunkált közrend-közbiztonság kategóriapárossal kellene

dolgozni, de mind az Alkotmányban, mind pedig a közigazgatási jogi és rendészeti joganyagban is szükséges lenne megfogalmazni a két terminus tartalmi különbségeit;

- c) A központi jogalkotásnak egy rendészeti nézőpontú deregulációs program keretében – tárcaszintre lebontva – át kellene vizsgálni a jogrendszer e körébe tartozó határozatlan tartalmú jogfogalmait, és minden lehetséges ponton megkísérelni e fogalmak határozottabbá tételét, természetesen az adott társadalmi és jogi környezet analízisét követően;
- d) A közrendsértések „különös része” felülvizsgálatra szorul, de ez az újrakodifikáció többé nem forgácsolódhat szét erő- és presztízs-szempontra érvényesítő tárcacsatákban. Az újszabályozásban nem nélkülözhető a települési közrend legérzékenyebb szereplőinek a véleménye, középpontban a települési önkormányzatokkal. Felül kellene vizsgálni a közrendvédelmi szabálysértésekhez kapcsolódó statuálási jogköröket, az eddigieknél szélesebb területet kellene átengedni az önkormányzati jogalkotásnak;
- e) Az utcai prostitúció és koldulás szabályozásának kudarcra jól mutatja a társadalom, a szakma, és a közrendvédelem politikai erőtényezőinek megosztottságát, a közterületi „devianciák” jogi szabályozását illetően. E körben a rendészeti jellegű eszköztár egyik szerény szabályozási eleme lehetne a közterületi zaklatás szabálysértésként történő statuálása, amely a garázdaságnak nem minősülő, de a közterület számtalan helyén (elsősorban nagyvárosi környezetben) megfigyelhető zavaró, tolakodó,

sértő bánásmódot megvalósító „durva illetlenségeknek” szeretne valamennyire gátat szabni;

- f) Amennyiben a jogalkotó napirendre tűzi a szabálysértési terület hatásköri rendszerének újragondolását, akkor a „rendészeti” feladat- és hatáskörök újraelosztásánál a rendőrség ügydöntő szabálysértési hatósági jogkörét indokolt lenne – hasonlóan az okmányrendészeti feladatok korábbi „civilizálásával” – vagy jegyzői, vagy pedig egy új, önálló, egységes szabálysértési hatóság hatáskörébe adni;
- g) Összhangban a települési önkormányzatok közrendvédelmi „főszerepével”, a közrend elleni szabálysértések körében az önkormányzatok statuálási jogkörét szélesíteni, és értelemszerűen ezzel párhuzamosan a kormányét szűkíteni kellene. Kérdés egyáltalán, hogy indokolt-e meghagyni a kormány közrendvédelmi szabályozási jogkörét, és nem kellene-e a legsúlyosabbnak értékelt közrend elleni szabálysértéseket csak az Sztv.-ben szerepeltetni, s minden más, a közterületet érintő csekély súlyú „rendetlenség” meghatározását és szankcionálását önkormányzati hatáskörbe adni.

11. E dolgozat értelmezésében a közrendsértések nem irányulnak közvetlenül az egyén élete, egészsége, szabadsága, (ideértve az információs önrendelkezési szabadságot is) tulajdona ellen, ebből pedig következik, hogy a rendészeti funkciók közül elsősorban nem az erőszak-monopóliumnak, hanem az örökdő jelenlétnek, illetve a rendsértések megelőzése, megszakítása érdekében összegyűjtött, feldolgozott, és minden érintetthez a lehető leggyorsabban eljutó információknak van jelentősége. E funkciók gyakorlása igényli a legkevesebb hatósági eljárást, tehát bőven van mit „társadalmasítani”, illetve „piacosítani”. Mindebből következik, hogy a

települési közrendvédelmi stratégia középpontjába nem a rendőrséget, hanem az önkormányzatokat kell állítani, azt a testületet tehát, amely a rend és biztonság „megrendelői” oldalának, tehát a település lakosságának legautentikusabb politikai képviselőjét látja el.

A pozitív kontrollok oldalától is hasonló a helyzet: az önkormányzat az első számú letéteményese a preventív jellegű – az oktatást, ismeretterjesztést, a közterületi és a közlekedési infrastruktúra tervezését, finanszírozását szolgáló – közrendvédelemnek. Ezek a programok - szemben a közbiztonság-védelemmel - nem épülhetnek kizárólag a tiltás és a szankció köré, hiszen a gyakorlati közrendvédelemnek legalább annyi köze van az "ellátó" a "jóléti" a szükségletkielégítő közigazgatáshoz, mint a védelmi jellegűhez. Ma már ez ilyen programot (ideértve annak anyagi és társadalmi jellegű költségeit, pl. a megteremtésével elkerülhetetlenül együtt járó korlátozásokat) megfelelően kommunikálni is kell tudni, oly módon, hogy a közrend mindennapi „fogyasztói” számára is világossá váljék a közrendvédelem életminőséget javító (megőrző) jellege, avval az üzenettel: az állam (önkormányzat) megpróbál avval a gondossággal a közrend fenntartásában, védelmében eljárni, ahogyan az állampolgár otthon, a saját magánrendjének védelmében. Csak ilyen kormányzati-, terület- és településpolitika mellett várható el, hogy nagyobb számban jelenjen meg a közrendvédelem új kontrolltényezője a közterületen, mégpedig *az a fajta, a közösségi értékeket a magáéval egyenértékűnek tekintett közrendtudatos magatartás és személet, amely nélkül a közhatalom rendteremtési igényei változatlanul káoszba, vagy újfajta rendetlenségekbe fulladnak majd.*

Irodalomjegyzék

Angyal Pál: A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése. Bp., 1931.

Árva Zsuzsanna: Közigazgatási büntetőjogi elméletek az alkotmányos fejlődésünk tükrében. PhD értekezés, Miskolc, 2007. (kézirat)

Az adatvédelmi biztos beszámolója. I. 2004. OBH, Bp., 2005. 146-147. o.

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) .

Balla Zoltán: A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban. Belügyi Szemle 2000/2.

Balla Zoltán: Rendészet, rendőrség, belső rend, közbiztonság. Jogtudományi Közlöny 2000/10.

Balla Zoltán: A rendészeti jog egyes kérdései, különös tekintettel a nemzetbiztonsági törvény problémájára. Ph.D értekezés, Bp., 2001. (kézirat)

Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről OBH, Bp., 2006.

Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. 2001. OBH, Bp., 2002.

Beszámoló a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenységéről. 2005. OBH, Bp., 2006.

Bockelmann Paul: Der Schuldgehalt des menschlichen Versagens im Strassenverkehr. Deutsches Autorecht. 1964. 288-299. o.

Bogdál-Pintér: A közbiztonság és a közrend elleni bűntettek. KJK, Bp., 1971.

Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947. KJK, Bp., 1988.

Drews-Wacke: Allgemeines Polizeirecht. Berlin - Köln - München, 1952.
27

K. Engisch: Einführung in das juristische Denken. 9. Aufl. Stuttgart Berlin Köln, 1977.

Farkas Imre – Kántás Péter: Merre tovább szabálysértés? Magyar Közigazgatás, 1994/3.

Ficzere Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. Új Rendészeti Tanulmányok 1997/1.

Ficzere Lajos - Szalai Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. Magyar Közigazgatás 1998/7.

Finszter Géza: A rendőrség és a közbiztonság. Rendészeti Szemle 1993/7.

Finszter Géza: Rendőrségi modellek. Rendészeti Szemle 1994/3.

Finszter Géza: Kriminálpolitika és rendvédelem, Új rendészeti tanulmányok. RTF, Bp., 1998/1.

Finszter Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. Belügyi Szemle 1998/12.

Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem. Belügyi Szemle 2001/2.

Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV. Bp. 2003.

Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Bp., 2006. (kézirat)

Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I. Allgemeiner Teil. München und Berlin, 1958.

Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. Tübingen, 1928.

Geskó Sándor: Rendőrök, romák, emberi jogok. Belügyi Szemle 1999/7-8.

E. Göhler: Ordnungswidrigkeitengesetz. 6. Auflage, München, 1992.

Győri Péter: Kirekesztettek a városközpontban. Hogyan használják a nagyvárosi köztereket a hajléktalan emberek különböző csoportjai? Bp., 2006. (kézirat)

Ipacs László - Kis Rita: Intézkedési kultúra és a bilincselés veszélyei. Belügyi Szemle. 2000/12.

Irk Ferenc: Biztonság. Fogalmi kérdések, kihívások és válaszok. Magyar Rendészet, 2006/4.

Kacziba Antal: A magánbiztonságról szóló törvény előkészítése. Bp., 2006. (kézirat).

Kaló József: A vagyonvédelmi tevékenység jogi alapjai. Rendészeti Szemle. 1994/7.

Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Szeged, 1991.

Kántás Péter: Kérdőjelek a prostitúció körül. Magyar Jog 1994/6.

Kántás Péter: A tettközpontú büntetőjog védelmében. Jogtudományi Közlöny, 1996/3.

Kántás Péter: A rendészet fogalmához. Belügyi Szemle 1997/1.

Kántás Péter: A közigazgatási büntetőjog és a rendészet néhány elhatárolási problémája. Új rendészeti tanulmányok. RTF, Bp., 1998/1.

Kántás Péter: Meditáció a közrendről. Belügyi Szemle 2000/10.

Kántás Péter – Szalai Éva: Közigazgatási ismeretek. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Bp., 2002.

Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. Belügyi Szemle 5/2003. 45-65.

Kántás Péter - Fórika László: A közméltóság védelmében. Jogelméleti Szemle 2/1/2003:[17] lev.

Kántás Péter: Előszoba vagy végállomás? A szabálysértések kriminológiájához. Belügyi Szemle 9/2003. 196-202.

Kántás Péter: A közérdek fogalma a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás 11/2004. 672-680.

Kántás Péter: A közrend, a rendészet „könnyű súlyú” kategóriája. Rendészeti Szemle 12/2006. 90-109. o.

Kincses Ildikó - Kántás Péter: A szabálysértési jog. KJK-Kerszöv, Bp. 2006.

Katona Géza: Adalékok a rendészet fogalmának meghatározásához. Rendészeti Szemle, 1993/6.

Katona Géza: A rendészet fogalma és tagozódása. Rendészet, 2003/4.

Katona Géza: A rendészet evolúciója Magyarországon. Magyar Rendészet, 2006/4.

Kerecsi Klára – Ritter Ildikó: Budapest V. kerületének bűnözési térképe. Belügyi Szemle, 2000/10.

Kilényi Géza: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban. Magyar Közigazgatás 1998/2.

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárás átfogó tudományos elemzése. Magyar Közigazgatás, 2000/3.

Kondorosi Ferenc: A biztonság fogalmának változásai a nemzetközi kapcsolatokban. In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 13-35. o.

Korinek László: A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, mit tehetünk érte? In.: A biztonság dimenziói. Bp., 2006. 37-65 o.

Közterületek használata és megítélése Budapesten. Közvélemény-kutatási jelentés. Stúdió Metropolitana, , 2004. december (kézirat)

R. Laun: Das freie Ermessen und seine Grenzen. Leipzig, 1910.

Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig, 1895.

Adolf Merkl: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien-Berlin, 1927.

Murányi Zoltán: Az erőszakszervezetek jogállásának és jogi szabályozásának alapelvei. Bp., 1999. (kézirat)

Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Bp., 2000.

Nyiri Sándor: Közrend és közbiztonság. Rendészeti Szemle 1994/10.

Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? Új rendészeti tanulmányok, RTF, Bp., 1998/1.

Raffai Katalin: Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában. Magyar Jog, 2007/3.

Rudolphi/Horn/Samson: Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch. Band 2. Besonderer Teil. Berlin, 1993.

Salgó László: Az új típusú biztonság. KJK, Bp., 1994. .

Stein Lőrinc: Államigazgatás és igazgatási jog. Pest, 1871.

A szabálysértési jogszabályok magyarázata. Kjk, Bp., 1970.

Szabó András: A büntetőjog reformja. Bp. 1992.

Szalai Éva – Kántás Péter: Közigazgatási ismeretek. JOTOKI, Bp., 2002.

Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Bp., 1990.

Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle 1992/3.

Szamel Lajos: A rendészet cselekvési formái. Belügyi Szemle 1995/1.

Szamel Lajos: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció, 1997. (kézirat).

Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. Jogelméleti Szemle 2000/3.

Szikinger István: Diszkréció a rendészetben. Magyar Közigazgatás 1991/2.

Szikinger István.: A rendészeti jog problémái. Magyar Közigazgatás 1992/8.

Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík, Bp., 1998.

Szontágh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. Miskolc, 1928.

Tauber István: A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények. Belügyi Szemle, 2002/4.

Tomcsányi Móric: Rendészet-közigazgatás-bírói jogvédelem. Bp., 1929.

Tóth Ildikó: Koldulók és adakozók Budapesten. Kis Táská 46-47. 2007. május 22. .

Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger, 1939.

Tóth József: Rendészetfogalom a nemzetiszocialista államban. Eger, 1938.

Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt. Európai Tükör, 2007/1. 31-59. o.

Viski László: Közlekedési büntetőjog. Kjk, Bp., 1974.