

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Kiss Bernadett

Közterületi közrendsértő magatartások a XIX-XX. század fordulóján

A településrendészeti politika átalakulásának folyamata egyes státuszvétség jellegű magatartások esetében

- Tézisek -

Témavezető: Mezey Barna tanszékvezető egyetemi tanár

Magyar Állam-és Jogi Történeti Tanszék

2012

I. A kitűzött kutatási feladat összefoglalása

1. A disszertáció célja, hogy a jelen jogalkalmazói számára is hasznosítható áttekintést nyújtson azokról a közterületen észlelhető, közrendsértő -ma státuszvétségként kriminalizált-, deviánsnak minősített magatartásokról, amelyek a kiegyezés és a második világháború közötti évtizedekben leginkább foglalkoztatták a kihágási jog és a rendészeti jogtudomány elméleti és gyakorlati szakembereit.

A dolgozatban áttekintett idő-intervallum kiválasztásának oka, hogy a XIX. század második felétől a magyar jogalkotásnak több, közrendbe ütköző vagy közerkölcsöt sértő magatartás szabályozásával kellett megbirkóznia ahhoz, hogy biztosítsák a társadalmi rend és a köznyugalom fenntartásának korszerű feltételeit. A hazai jogtudományban ebben az időszakban merült fel a legtöbb olyan, máig megoldatlan élethelyzet, jelenség rendezésének az igénye, amelyek nyilvánosságuk miatt diszkomfort-érzést idéztek elő a társadalom tagjaiban. Olyan szabályozási tárgyak kerültek a jogalkotó asztalára, mint például a koldulás, a csavargás, a fedél és jövedelem nélkül élő magatehetetlenekről való gondoskodás kérdése, vagy éppen a prostitúció. A disszertációban áttekintett időszakban rendkívül jelentős büntetőpolitikai és társadalomtudományi átalakulás ment végbe. Olyan tudományos diskurzusok zajlottak ebben a korszakban Magyarországon, amelyek révén korszerűvé vált a jogrendszer, kialakult a hatóságok és a legitim állami erőszak-monopólium birtokában levő szervek közötti differenciált hatáskörmegoszlás, és végül, de nem utolsósorban, megjelent a valódi társadalmi problémákra reflektáló szegény-és szociálpolitika.

2. A korszakban a hazai kriminológiai és büntetőjogi tudomány képviselői (Csemegi, Finkey, Vámbéry, Nagyiványi-Fekete) soha nem látott szoros kapcsolatban álltak a nyugat-európai tudományos társaságokkal, így a XIX-XX. század fordulójára a hazai büntetőjogászok és kriminológusok is megkérdőjelezték¹ az ún. klasszikus büntetőjogi iskola alapvető téziseit. Tehát a XIX. század második felében tapasztalható, fokozott intenzitású büntetőjogi kodifikáció részben azért kezdődött el, mert felismerték, hogy a bűnözést már nem lehet kizárólag szankcionálással meggátolni, mivel az meghatározott törvényszerűségek szerint folyamatosan reprodukálódó társadalmi tömegjelenség. Ezzel összefüggésben a helyes

¹ Gönczöl Katalin: Bűnös szegények. Budapest, KJK 1991.9-11.

büntetés célja sem lehetett többé kizárólag a jogrend helyreállítása, hanem ki kellett terjednie a társadalom védelmére is. Az új jogrendszer kodifikátorai az előző célok érdekében fontosnak tartották a speciális prevenció, az egyéniesített büntetés-kiszabás bevezetését, ugyanakkor azt is belátták, hogy a büntetőpolitika már nem tud megbirkózni a társadalom minden zavaró jelenségével, tehát a közrend fenntartása érdekében szükség van az igazságszolgáltatás világán kívül eső eszközökre, a szociálpolitikára és különösen a helyi kisközösségek megerősítésére.² A korszakban megalkotott legfontosabb jogszabályokban, így a kihágási kódexben, illetve a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikkben, valamint az ezekkel összefüggésben kiadott BM rendeletekben és főkapitányi szabályrendeletekben felismerhető, hogy a jogalkalmazók már nem vállalkoztak a bűnözés felszámolására, csupán a társadalmi kontroll kiterjesztésére törekedtek, a kriminológia tudományának legfrissebb eredményeit figyelembe véve. Különösen a koldulás, a csavargás, valamint a fiatalkorúak által elkövetett jogsértések jogi megítélésének a bírói gyakorlatban megnyilvánuló változásából érzékelhető, hogy a büntetést már nem tekintették kizárólagos eszköznek, és elismerték a társadalompolitika más szféráiban rejlő közrend-védelmi lehetőségeket is.

3. Az elkövetők közötti differenciálásra és a büntetőjogon kívüli eszközök elfogadására azért is szükség volt, mert az 1867-es kiegyezést követően kialakuló magyarországi gazdasági fejlődés társadalmi változást is eredményezett. 1869 és 1910 között a lakosság alig több, mint fele (64%)³ tudott már csak mezőgazdasági munkából megélni, jelentősen nőtt viszont (23,3%) azok aránya, akik az iparban vagy a kereskedelemben próbáltak boldogulni, ezért megindult a városokba áramlás, másfelől pedig az országból elvándorlás. Ez a városba költöző réteg szociálpolitikai értelemben már nem szembesült naponta a nélkülözéssel, mégis, 1913-ra a társadalom mintegy 52%-a⁴ szegény volt. A fokozott iparosodás és a növekvő városiasodás, valamint a munkaerő keresleti és kínálati oldala közötti egyenlőtlenség egy új típusú szegénység kialakulását eredményezte, így a dolgozatban vizsgált korszakban soha nem látott tudományos és politikai érdeklődéssel fordultak a városi nyomor egyes jelenségei felé (Irk, Balogh, Schreiber).

² Gönczöl Katalin (1991) 12.

³ Hanák Péter: Magyarország a Monarchiában. Budapest, 1973. 350-352.

⁴ Ferge Zsuzsa: Fejezetek a magyar szociálpolitika történetéből Budapest, Magvető, 1986. 44.

A városi nyomor leginkább szembetűnő megnyilvánulási formáinak a korszakban a csavargók, koldusok, utcalányok közterületen való jelenlétét tekintették, amelyet a polgári társadalom nem tolerált. Bár büntető jogszabályokkal a kiegyezést követően viszonylag hamar megpróbálták fellépni ezek ellen a pusztá létükkel státuszvétséget megvalósító csoportok ellen, az önálló fővárosi, majd városi szintű rendőrség felállításáig – illetve vidéken a csendőrség létrehozásáig – nem mutatkozott javulás a közterületek rendjében. A látható és megfigyelő tevékenységet is végző rendészeti szervek munkájával és hatáskörével kapcsolatos jogi normák kidolgozása viszont megkívánta a jól használható közrend, rendészet és közterület-fogalmak meglétét. A dolgozatban vizsgált korszakban ezért nemcsak a büntetőjogtudomány, hanem a közigazgatási jog és a rendészeti jog, valamint a jogelmélet képviselőinek munkássága (Concha, Karvasy, Tusnádi Élthes) is napjainkig ható jelentőséggel bírt.

4. A dolgozatban tárgyalt időszak egyúttal a magyar jogtörténetnek az a periódusa is, amikor megszülettek a mai közrendvédelmi normák elődei, kialakultak az első helyi szintű közterület-használati előírások, valamint létrejött az e normák megsértőivel szemben hatékony fellépésre képes szervek rendszere.

Bizonyos esetekben, mint például a prostitúciót illetően, jól működő helyi normák segítségével is meg lehetett óvni a közösségek rendjét. Ugyanakkor a korszak jogalkotása melléfogásoktól sem volt mentes. Hosszú évtizedekre volt szükség például ahhoz, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó ismerethiányra vagy gazdasági okokra való hivatkozással, ne generál klauzúlákkal kívánja megregulálni a nem letelepedett életmódot folytató állampolgárokat. A dolgozatban ismertetett bírói gyakorlatból nyomon követhető például, ahogy lassan-lassan képesek különbséget tenni a lakás nélkül utcán élő tömegek különböző csoportjai között; ahogy az általánosan büntetni rendelt koldusok és csavargók rétegén belül megjelenik a különbségtétel – a rendi korszak érdekes és érdemtelen nincstelenjeinek analógiájára – például

(a) a segítségre szoruló, önhibáján kívül, pl. munkanélküliség vagy rokkantság okán utcán élő vagy kolduló csoportok, és

(b) a munkaképes, de mások jószívúságát megtévesztéssel kihasználni kívánó, jogellenes adománygyűjtők megítélése között.

Évtizedeknek kellett eltelnie, amíg a nincstelenek és lakhatási gondokkal küzdők esetében felismerték, hogy nem elsősorban rendészeti problémával állunk szemben. Szintén hosszú időbe telt az is, amire megjelentek azok a magán-vagy kisközösségi csoportok is, amelyek érdemi segítséget tudtak nyújtani a rászorulóknak megsegítésében. De az idő múlása sem hozott megoldást például a cigány csoportok beilleszkedésére, mivel az őket érintő hatósági intézkedések szinte kivétel nélkül szankcionálásra, illetve adminisztratív cselekmények biztosítására irányultak. Ráadásul ezt a csoportot nem is övezte a városi nyomorban élőkhöz hasonló tudományos érdeklődés, nem törekedtek a részükről tapasztalható jogsértések háttérében álló társadalmi, kulturális vagy gazdasági okok feltérképezésére, csupán a rendészeti szervek kényszerítő intézkedéseinek alanyát látták bennük.

A második világháborút követő politikai változások - ha nem is minden részében korszerű, de - a működő társadalmi és gazdasági rend megszüntetésével jártak. A változás a dolgozatban ismertetett, deviánsnak minősített társadalmi csoportok közül egyedül a cigányság esetében volt kedvező, mivel az 1961-es párthatározatot követően megkezdődött a cigányok lassú integrációja. A kötelező iskoláztatás és a foglalkoztatás teljes körűvé tétele az idő rövidsége miatt a rendszerváltásig nem fejthette ki a várt kulturális hatást, ezért az 1989-et követő munkaerőpiaci válság a szakképzettséget nem igénylő munkára alkalmazott, és állástalanná, kirekesztetté váló cigány munkavállalókat és családjaikat érintette a legérzékenyebben. Ma már nem ismeretlen az a tény, hogy a kirekesztettek kedvezőtlen körülményei az életfelfogásukat is meghatározzák: a biztonság nélküli szabadság világában már a mindennapi szükséglet kielégítés vált az elsődleges egyéni és társadalmi céllá. Az előzőekből következik, hogy napjainkban sem tapasztalható javulás a hatóságok és a roma kisebbségi csoportok viszonyában.

5. Az államszervezet átalakításával egyidejűleg nem sikerült sem jogi, sem szociálpolitikai eszközzel megoldani azokat az átmenetinek nem tekinthető, a disszertációban ismertetett közterület-használati problémákat, amelyeket a XIX. századból örökölt a magyar társadalom. Az 1945 utáni rendszer alapvetően szankcionálással kívánt gondoskodni a közrend - és különösen a közterületek rendjének - fenntartásáról. Az ún. erkölcsi alapú kriminalizáció segítségével kívánták megóvni a társadalom rendjét, azaz a közterületek rendje érdekében a kulcsfontosságú „közkerécsre” és a „közrendre” hivatkozással próbálták megalapozni az új típusú büntetőpolitikát. A jogalkotói szándék nem volt megalapozatlan, ugyanis a nemzetközi

és a hazai jogrendszerben sem volt ismeretlen az a jogszabály-szerkesztési megoldás, hogy „különböző jogi instrumentumok az általános erkölcsre utalva, államilag is kikényszeríthető kötelezettségeket fogalmazznak meg.”⁵ A kriminalizáció során alkalmazott értékválasztás alapja ebben a korszakban többnyire a társadalomra veszélyesség fogalma volt, amelyet kiváló hivatkozási alapként lehetett használni például akkor, amikor Magyarország belépett a New York-i egyezményhez csatlakozott államok körébe, felszámolva ezzel a prostitúció addigi megnyilvánulási formáit. Mivel a társadalomra veszélyesség és a közerkölcs a közrendhez hasonlóan értékelő, időben és térben változó, tehát relatív fogalmak, az erkölcsi alapú kriminalizáció nem minden esetben felelt meg a büntetőjogra is érvényes alkotmányos vagy alapjogi követelményeknek, annál is inkább, mert az erkölcsi kriminalizáció során nem lehetett egyértelmű, hogy pontosan mely jogok védelmét szolgálta a büntetőjogi jogalkotás.⁶ Ez a kodifikációs eljárás tehát számos visszasság lehetőségét hordozta magában, ráadásul jogelméleti szempontból csak akkor lehet indokolt – akár büntetőjogi – jogi eszközzel beavatkozni az erkölcs önálló szabályozási rendszerébe, ha az erkölcs fenntartását biztosító „belső mechanizmusok elégtelenek és a társadalom megvetése az erkölcs védelmét nem képes kiszolgálni”, illetve ha más jogág erkölcsszabályozó hatása elégtelennek bizonyult.⁷

Éppen ezért a hatályos joggal foglalkozó szakemberek számára is tanulságos lehet annak megismerése, hogy a múltban hogy próbálták meg kezelni a disszertációban ismertetett, napjainkban többnyire státuszvétségként nyilvántartott és – nem minden esetben jogszerűen – szankcionált jelenségeket.

II. A kutatás célja, az elvégzett vizsgálatok, a kutatás módszere és forrásait

1. A nem rendeltetésszerű közterület-használat egyes aspektusait áttekintő dolgozatomban a nélkülözhetetlen szociológiai és jogelméleti – dogmatikai, valamint kodifikáció-történeti alapvetést követően néhány példán keresztül azt kívánom bemutatni, hogy miként alakul át a XIX-XX. század fordulóján és a második világháborúig terjedő évtizedekben a közrend

⁵ Németh Imre: Gondolatok az erkölcsi alapú kriminalizációról. In: Közjogi Szemle 2011/3. 29.

⁶ Németh (2011) 34-35.

⁷ L. A. Hart: Jog, szabadság, erkölcs Osiris, Budapest 1999. 86.

fenntartása érdekében alkalmazott állami fellépés jellege, azaz rövid összefoglalást szeretnék nyújtani arról, hogyan viszonyult egymáshoz a büntetőjog, a szegénypolitika, a kisebbségpolitika és végül a közigazgatási jog olyan élethelyzetekben, amelyben mindegyik tudományág ismeretanyagára szükség volt. Mivel ezek a jogágak a leggyakrabban a bagatellkriminalitás és a rendészet talaján érintkeznek, az áttekintés háttérében a kihágási és a rendészeti jog fejlődéstörténetét is figyelemmel kísérelhetjük.

2. A dolgozatban kiválasztott, elkülönítve vizsgált jelenségek – mint a prostitúció, a koldulás, a hajléktalanság, vagy éppen bizonyos etnikai kisebbségi lélethelyzetekkel összefüggő problémák – megnyugtató kezelése máig megoldatlan feladatot jelent a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt. A történeti áttekintésből kitűnik, hogy viszonylag széles spektrumú intézményrendszer igénybevételével próbálták meg ha nem is megszüntetni, de legalább láthatatlanná tenni ezeket a „jelenségeket”, és a mai közterület-használattal kapcsolatos joganyagot áttekintve megállapíthatjuk, hogy korunk hatóságai is sokszor ezt az utat választják. A rendelkezésekre álló forrásanyagok megismerése után az a meggyőződés alakult ki bennem, hogy általános, országos szintű közrendvédelmi és településrendészeti normaalkotással valóban nem érdemes próbálkozni napjainkban sem, hiszen már egy évszázada folyamatos kudarcot jelent a reglementáció ezekben az esetekben. Helyi szinten viszont akár a rendeletalkotás, akár az adott kisközösségekben jelen levő társadalmi szervezetek munkája által remélhető némi előrelépés, de ehhez nemcsak jogászai tevékenységre van szükség, hanem a rokon társadalomtudományok művelői által szerzett tapasztalatokat is érdemes figyelembe venni.

A dolgozat záró fejezetében ezért megkísérlem röviden áttekinteni a történeti aspektusban vizsgált jelenségek jelenkori megnyilvánulási formáival kapcsolatos jogalkalmazói és jogalkotói túlkapásokat, és néhány követendő példa bemutatásával, illetve néhány, a közterület-használat szabályozásával kapcsolatos gyakorlati javaslattal zárom a disszertációt.

3. Ahogy a rendelkezésekre álló anyagok feldolgozásával haladtam, úgy döntöttem, hogy disszertációmban a számos hatósági problémamegoldó magatartás közül a rendészeti megközelítést kívánom leginkább ismertetni, mivel a rendészeti fellépés és intézkedés igénye a legtöbb szakigazgatás normarendszerében megtalálható. Ezért kiválasztottam néhány olyan társadalmi csoportot, amelyek a leginkább magukra vonták a rend őreinek figyelmét. Tehát a dolgozatban részletesen tárgyalt, szankcionálni rendelt magatartást a közrendsértő és

státuszvétség jelleg, a közterületen történő észlelés lehetősége és az ezekre válaszul leginkább alkalmazott hatósági fellépés rendészeti jellege köti össze – azon túl, hogy az ismertett jelenségekre, cselekményekre adott eredményes reagálási módszer kidolgozása ma is hiányzik.

4. A közrendsértő magatartások megítélésekor nehézséget okozott a jogalkotók és a jogalkalmazók számára, hogy többnyire a kriminálpolitika és a közigazgatás-tudomány, valamint a megszületőben lévő szociálpolitika határterületén elhelyezkedő tényállásokról, és „kiskriminális” elkövetőkről volt szó, ezért mérlegelni kellett, hogy a szankcionálás, vagy a segítő felügyelet-jelleg domináljon a szabályozás kimunkálásában. Ebből következik, hogy a kutatónak is számos diszciplína ismeretanyagának feldolgozásával kellett megbirkóznia. Disszertációmban ezért kísérletet teszek annak a folyamatnak a bemutatására, ahogyan a büntető – vagy kriminálpolitika átalakult, amikor a korabeli szociológiai, pszichológiai és nem utolsósorban büntetőjogi és büntetés-végrehajtási jogi szellemi áramlatok hatására felismerték, hogy az általános represszióval hatékonyabb lehet, ha a jogalkotás és a jogalkalmazás az elkövetők közti differenciálásra, mérlegelésre és méltányosság alkalmazására törekszik.

5. Mivel az egyes, deviánsnak tartott magatartások megítélése közösségenként és időszakonként változott, változott a közrendsértések jellege, terjedelme is, igazolva azt a tételt, amit a közigazgatás-tudomány klasszikusának számító Otto Mayer, és későbbi magyar követője, Concha Győző a disszertációban is ismertetett módon megfogalmazott: egy jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel rendészeti beavatkozást. Részben az előzőekkel magyarázható tehát, hogy a XIX- XX. század fordulóján miért volt általánosan jellemző az, hogy a közrendsértő magatartások részletes szabályozását helyi szintű jogforrásokkal oldották meg. A kormányzat által a kiegyezést követően életre hívott büntető- és kihágási törvénycikkek ugyanis csak a dogmatikai keretét képezték egy-egy kifogásolt magatartás megítélésének, a tényállások, szankciók valódi tartalommal történő kitöltésére a jogalkalmazás legalsóbb szintjén került sor. Ugyanakkor ez a fórum volt az is, amely rávilágított arra, hogy életképes, gyakorlatban alkalmazható-e az adott jogszabály, tényállás vagy éppen szankció.

A kutatás során tehát az előzőekből kiindulva rendkívül széles spektrumú forrásanyagot kellett áttekintennem és összevetnem. Egyrészt a dolgozatban tárgyalt szociológiai fogalmak elméleti hátterének ismertetését is el kellett végezni a kutatás tárgyának interdiszciplináris jellege miatt, és ez szociológiai jellegű kutatási munkát igényelt, másrészt a klasszikus jogtörténeti források (törvénycikkek, rendeletek, helyi jogforrások és a korabeli bírói gyakorlatot ismertető gyűjteményes munkák) feldolgozása mellett a kialakuló rendészeti szakirodalom beható ismeretére is szükség volt. A szociológiai vonatkozású forrásanyagok közül különösen Gyáni Gábor és Győri Péter művei jelentettek segítséget, de a kriminológiai és kriminalisztikai tudomány művelői, mint például Vámbéry Rusztem, Balogh Jenő és Gönczöl Katalin írásai is értékes szakmai segítségnek bizonyultak. Végül a kihágási jog, valamint a közrend és a rendészeti igazgatás terén végzett vizsgálódások során Concha Győző, Finkey Ferenc, Karvasy Ágost, és Tusnádi Élthes Gyula rendkívül gyakorlatias, de jogelméleti és dogmatikai szempontból is kiemelkedő tanulmányait kell kiemelni, amelyek segítségével a vonatkozó joggyakorlat bemutatása is lehetővé vált a dolgozatban.

III.A kutatás eredménye, újszerűségei, hasznosítási lehetőségei

1. A kutatás jelentősége abban áll, hogy nem kizárólag egy tudományterület ismeretanyagának alapulvételével tárgyalja a közterület-használattal kapcsolatos rendészeti tevékenységeket, hanem jogelméleti, szociológiai és rendészettudományi kontextusba helyezi a tárgyat, és törekszik a jó közösségi rend fenntartása érdekében kidolgozott helyi szintű gyakorlatok bemutatására is. A deviáns csoportok közterület-használatával foglalkozó szakemberek ezért haszonnal forgathatják a disszertációt, amelynek utolsó fejezete némileg túlmutat a jogtörténet keretein.

Erre azért van szükség a szerző álláspontja szerint, mert a jogtörténész morális parancsa, hogy a múltban alkalmazott szabályozási eszközök és jogintézmények kudarcát, annak okait feltárja, és megóvjá kortársait hasonló hibák elkövetésétől. Ezek javarészt de lege ferenda javaslatokban ölthetnek testet. Ma is gazdasági, társadalmi és erkölcsi átalakulásnak vagyunk a tanúi, mert a kapitalista gazdasági működés, a társadalmi differenciálódás gyorsan erodálja a normatív rendszereket, különösen az együttélés íratlan, erkölcsi és vallási szabályait. Ezért

posztmodern közhely, hogy a jogi szabályozás túlterhelt, mert átveszi – akarva vagy nem is tudva – a többi normatív szféra szerepét, a jog lesz a profán vallás és a közerkölcsök, a dezorganizált közösségek és közterek rendjének demonstratív öre. Ám ez a vállalás nem lehet kontroll nélküli, a jogalkotót és a jogalkalmazót is alkotmányos, emberi jogi és a társadalmi nyilvánosság és a demokratikus döntéshozatal ellenőrzése alá kell vetni, mert végül saját mindenhatóságára hivatkozva kontra-produktívvá válik.

2. A dolgozatban feltárt, sok esetben öncélú erkölcskriminalizáció nem feltétlenül esett egybe a privát moralitással, ezért az 1945 utáni és az 1989 utáni jogrendszer sem tudta érdemben kezelni a megörökölt közrendsértő magatartásokat. A nem rendeltetésszerű közterület-használattal kapcsolatos problémák azonban nem maradnak a jogtörténeti tárolókban, mert időről időre megjelennek, különösen az átalakulás korszakaiban.

A hatályos jogrendszerünk egyik alapvető hiányossága például e tárgykörben, hogy ahogy a közerkölcs, úgy a közrend és a közterület fogalma is számos ágazati normában szerepel, mint jogi tárgy. Az általánosan elfogadott és alkalmazható közrend fogalom ugyanakkor az időről-időre kiújuló tudományos diskurzus ellenére sem született meg⁸, és a közterület fogalma is meglehetősen sok jogszabály⁹ értelmező rendelkezései között szerepel – eltérő tartalommal.¹⁰ Ennélfogva a közterület-használattal kapcsolatos igazgatási normák sem egységesek, és a

⁸ A Belügyi Szemle c. rendészeti szakfolyóiratban az 1990-es évek végén közigazgatási jogászok, rendészeti és alkotmányjogi szakértők több cikkben is kifejtették a közrend és a rendészet fogalmával kapcsolatos álláspontjukat.

⁹ Így az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében közterület minden olyan közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény viszont jóval részletesebb fogalomhasználattal él, amikor úgy rendelkezik, hogy közterületnek minősül minden olyan, közhasználatra szolgáló állami vagy önkormányzati tulajdonban levő terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület is közterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. A közterületen azonban kötelező a közterületi rend fenntartása, vagyis a terület rendeltetésszerű használatára, igénybevitelére vonatkozó jogszabályok megtartása. Részben a fenti két definíció ötvözetét találhatjuk a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényben, amely közterületnek tekint minden olyan, közhasználatra szolgáló magán-, állami vagy önkormányzati tulajdonban álló területet, amely mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét.

¹⁰ lásd az előző lábjegyzetben ismertetett ágazati normákat

nagyfokú diverzitás miatt a helyi jogalkotó könnyen kerülhet abba a helyzetbe, hogy alapjogi vagy magasabb szintű normákban foglalt előírásokat sért a kodifikációs tevékenysége során.

3. A működőképes településrendészeti és közterület-használati alternatívák kidolgozása és alkalmazása – ahogy a jogtörténeti áttekintésből is kitűnik – nagy anyagi és szakmai erőforrások mozgósításával jár, ezért a jó közösségi gyakorlatok elterjesztése érdekében szükség van a települések közötti, településszintű, de akár regionális és nemzetközi koordinációra és kommunikációra is. A közterület-használattal kapcsolatos szabályozási háttér fejlődéséhez célszerű újragondolni a rendészeti feladatot ellátó szervek hatásköri és eljárási jogosítványait, tehát rendészeti és közigazgatási jogi deregulációra van szükség. A folyamatban levő sarkalatos jogszabályok módosítása, illetve megalkotása során a jogalkotónak érdemes volna átgondolni a települési önkormányzatok szabálysértési statuálási hatáskörének ésszerű terjedelmét, ugyanis a helyi viszonyok, élethelyzetek miatt szükség van helyi szinten is közrendvédelmi tárgyú normaalkotásra, amelyet a jelenlegi önkormányzati törvény nem tesz lehetővé. Mindezekkel összefüggésben a rendészet és a rendészeti igazgatás civilizációja és az állampolgárok jogi ismereteinek alapszintű – akár a közoktatás keretein belül történő – bővítése is elengedhetetlen a helyi közösségek rendjének fenntartása érdekében.

A jogalkotói és jogalkalmazói törekvések, valamint a helyi közösségek igényeinek összehangolásával, a sikeresnek bizonyuló történeti, helyi, vagy külföldi példákból tanulva talán van esély arra, hogy a Magyarországon meghonosodni látszó, csak a hatósági ellenőrzésben és szankcióban gondolkodó jogalkotói szemlélet is elmozdul a valódi megoldások keresésének irányába. Ebben minden bizonnyal a jogtörténeti kutatások is segítséget adhatnak.

IV. Az értekezés témájához kapcsolódó publikációk

Szakfolyóirat cikk:

- Közterületi rendteremtési kísérletek Budapesten In: Belügyi Szemle, 2011/12. 22-38.
Linguistic rights and census of population and housing in Hungary. Minorities Research 2011/1. 21-30.
A nyelvhasználati jogok és a népszámlálás Kisebbségkutatás 2010/4. 564-575.
Kísérletek a koldulás megszüntetésére Börtönügyi Szemle 2011/2. 48-71.
Alternatív jogorvoslati lehetőségek a rendőrségi eljárásban Rendvédelmi Füzetek 2011/1. 39-16.
Koldulás és prostitúció a rendészeti szabályozásban a XIX. –XX. század fordulóján Rendészeti Szemle 2010/1 75-95.
A közrend-fogalom történetéről Jogtörténeti Szemle 2011 (megjelenés alatt)
Bagatell-cselekmények, bonyolult kodifikáció Jogtörténeti Szemle 2010/3. 40-48.
Prostitúció a Dunántúlon Jogtörténeti Szemle 2011 (megjelenés alatt)
A cigányügy jogi szabályozása Magyarországon Rendvédelmi Füzetek 2010/1. 105-112.
Közrendsértő magatartások jogtörténeti háttéréről Jogtörténeti Szemle 2009/3. 25-34.

Könyv fejezet:

- Megoldások a prostitúcióra. Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére. Gondolat Kiadó, Bp. 2010. 198-226.
Koldulás és deviancia Pécsi Határőr Közlemények, Pécs 2009. 242-247.
Travellerek a XX-XXI. századi Angliában Tavasz Szél 2010 konferenciakötet Pécs 2010. 31-38.
A kisebbség és a többség konfliktusai Jogi Tanulmányok. ELTE-ÁJK 2010., Budapest II. kötet 49-61.

Elektronikus publikáció:

- Rendteremtési kísérletek a fővárosban
<http://www.community.hu/2011/06/24/renderemtes-i-kiserletek-a-fovarosban/>

Recenzió:

- A cigánykutatások kritikája Esély 2010/2. 104-409.
Europe's 21st Century Challenge Föld-Rész 2010/3-4. 132-140.
Loin des yeux, près du coeur. Les États et leurs expatriés Föld-Rész 2010/1-2. 141-146.
A Magyar Királyság Közrendvédelme 1867-1945. Rendészeti Szemle 2010/5. 121-124.
Közrendvédelem a polgári államban Belügyi Szemle 2010/6. 97-100.
Etnikum és educatio – Föglein Gizella könyvéről Jogtörténeti Szemle 2010/1. 63-64.
Definiálható-e a közérdek? Jogtörténeti Szemle 2008/ 3. 53-55.
A francia területi igazgatási egységek fejlődéstörténete Jogtörténeti Szemle 2011/1.

Abstract

1. The aim of the research

In Hungary, between 1867 and 1945 many lawyer and criminologist studied the modernization of criminal law. This essay presents the historical and sociological overview of some special trespass or contravention, that violate or break the order of public areas.

During the reformation of Hungarian law system, lawyers didn't find any real solution to the protection of public order. Although it was the period, when the structure of Hungarian police forces born, governmental efforts were not enough to guarantee the „right order” of public areas, especially at the capital.

Many experts (especially Károly Csemegi, Rusztem Vámbéry) knew the results of international and European criminal researches. That is why these lawyers suggested new criminal and procedure code. They insisted that offences are as social as legal facts, and they proposed the introduction of special prevention and the effective communication between local and governmental authorities.

Between 1867 and 1945 the social and economical structure of Hungary has changed. The number of townspeople increased and the city police realized the growing of new forms of crimes: illegal prostitution, begging and vagrancy. These were the result of misery of unemployed persons, families without employable men – and, of course, penal law and strict sanction was not the adequate answer for this situation. They had to create a new police agency, not only in the capital and other cities, but in the villages, too.

In the 1880's the Hungarian Government established the State Police and the Gendarmerie, and in this essay we can read many data in connection with the procedure and activity of these organizations. Law enforcement in Hungary was not a single system, because it was influenced by the administrative law and the criminal law. In fact, law enforcement was an important element of every jurisprudence. It is important, that the State Police was led by it's

captain and the Minister of Interior Affairs, but the Gendarmerie was under the direction of Minister of Defence. The presence of these law enforcement agencies became obvious in the public areas and reduced the crime rate at the turn of the century.

But it was a long development's result in the Hungarian law system, to make difference between the poor in need, and those who pretend distress. Nowadays, it is obvious, that homelessness and other social difficulties are not a criminal problem, but in Hungary before 1945 did not existed any effective community action or organisation, excepted the State Police, that acted against social-based violations.

2. The source and method of the research

Sometimes, local communities had their own rules, and police action was needless to stabilize the public order. This means that local statue-books could save the peace of little communities, for example almost every city had an special statues for the prostitution, especially for the brothels and the brothel-keepers. But, in general, making difference between beggar men, unemployed, ill or punishable persons was a great problem for the criminal courts and police authorities, too.

Punishment and strict criminal policy was not an answer for the groups of Roma minority, too. Before the World War II, many Roma people lived without a fixed domicile, because they travelled all around the country by caravans or lived in tents or hovels in the forest or on the edge of roads or villages. Government had to find new solutions for the homeless persons in the city, too, and it was a long process during the XX.th century, when social services established and offered new possibilities for the poor and homeless, instead of prisons.

In the essay I examined the most important Hungarian Penal Acts (for example, the Act of Trespass), and I mentioned some interesting judgment and court case. The researcher is fortunate, because many books contain practical legal interpretation of trespass cases, so we can learn about the discrimination against Roma in the public administration because of their nomadic way of life, we can get information about the background of illegal prostitution and vagrancy.

But, in addition to the transformation of criminal law, a dogmatic development occurred in the Hungarian jurisprudence. First of all, law experts had to create the practicable definition of law enforcement, public order, public spaces, because without these, the extent of the competence of law enforcement agencies would have been unidentifiable. After this, they have to insert the law enforcement measures and agencies to the public administration law's system. It was a long process, but the result was that the law enforcement was incorporated into the law system, and police agencies became the important part of the city's and village's image.

Despite this, many of the public land-use remained unmanageable by law enforcement tools. This happens, because after the millennium celebrations many workers who settled from the countryside to the capital became unemployed, but the social welfare system was not prepared to this crowd. Private charity organizations committed to the care of homeless' accommodation, shelters have been established, but during the first period, the poor were often harassed by the police at night.

3. The results of the research

Even though the social policy has evolved, the previously described problems persist today. This is the reason why at the end of this essay, I present a local and a governmental answer for every mentioned social and legal problem and I make a short summary regarding the current legislation. These problems are current nowadays, too, because every town and city has it's own regulations governing the use of public land. In 2011, the Hungarian Building Act authorized local governments to make regulation about behaviours, that considered tolerated in public places.

For example, many local governments prohibited rummage in garbage containers, and, that is most important, they criminalised the homelessness. In fact, the penalty imposed as a fine or imprisonment is not a modern solution to maintain order, and, moreover, it does not have a deterrent effect. That is why many legal experts criticized this regulation and international organizations condemned Hungary for these rules.

In the essay we have to get to know many social, legal and other measures to show the weak points of historical regulation, and propose good practices for today's lawyers and social workers or police officers.

To sum up, it can be stated, that the rules of the usage of public areas are depend on the local community and its norms. After I surveyed many local statues and the mechanism of legislation, I realised that penal law or law enforcement is just the 'ultima ratio' solution for conflicts. We have to bring closer the police to the citizens, and on the other hand, we have to develop the citizens' basic legal skills, in order to create the good public order. Then, we have to synchronize our legal standard to avoid violation of human and fundamental rights. Certainly, a legal historical research may also help in this objective.