

## Szesztilalom – a közterületen történő szeszesital-fogyasztás tilalmának indokai és jogalkotási jellegzetességei

### I. Bevezetés

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) megalkotásával a jogalkotó egy átláthatóbb helyzetet teremtett azáltal, hogy megszüntette a kormány, illetve a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát. Ettől függetlenül a hatályos törvény is tartalmaz néhány olyan kerettényállást – tiltott prostitúció, szeszesital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése –, amelynek kitöltését a kormányra vagy a helyi önkormányzatokra bízta. E rendeletek a jogalkalmazás során olykor nehézséget okoznak, ráadásul a kommentárokhoz sem lehet segítségül fordulni, hiszen több száz, vagy akár ezer önkormányzati rendeletet értelemszerűen nem lehet ismertetni, elemezni. Éppen ezért jelen írásomban a közterületen történő szeszesital-fogyasztás tilalmának szabályozásával foglalkozom, oly' módon, hogy a főváros kerületeinek hatályos rendeleteit tekintem át. Nyilvánvalóan ez csak egy szelete a tárgykört érintő jogszabály-renchetegnek, ugyanakkor a feltárt jelenségek, tendenciák országosan is megfigyelhetők.

Mindenekelőtt arra keresem a választ, hogy milyen indokok merülhetnek fel pro és kontra a tilalom kapcsán, egyáltalán szükség van-e a szeszesital-fogyasztás közterületen történő szabályozására. Azzal, hogy a Szabs. tv. az önkormányzatok döntésére bízta a tilalom felállítását, kifejezésre juttatja azt, hogy más tényállásokkal szemben itt nagyobb jelentősége van a helyi sajátosságoknak. Ebből fakadóan különös jelentősége van annak, hogy milyen érvek szólhatnak a korlátozás mellett.

A második fontos téma, amivel foglalkozni kell, hogy meddig terjedhet az önkormányzatok rendeletalkotási jogosultsága. Kérdés, hogy az önkormányzatok csak a tiltás és „nem tiltás” között választhatnak, vagy esetleg a tilalom terjedelmét, illetve annak szankcionálását is meghatározhatják. A kérdés alapvető fontosságú, hiszen a Szabs. tv. felhatalmazó rendelkezésén nem terjedhet túl a helyi önkormányzatok rendelete. A rendeletalkotás terjedelmének meghatározása kapcsán lényeges tisztázni néhány fogalmat is, úgy, mint a közterület vagy a szeszesital meghatározását.

A szeszesital közterületen történő fogyasztásának szabálysértési szabályozása – ahogyan arra a történeti áttekintésben kitérek – nem nyúlik hosszú időre vissza, ám annál változatosabb képet mutat a tekintetben, hogy az önkormányzatoknak milyen jogalkotási lehetőségei voltak a tárgykörben. Talán ebből is fakad, hogy az önkormányzatok rendeletalkotása igen változatos képet mutat. A harmadik téma tehát ezen sajátosságok mentén igyekszik tipizálni az egyes szabályozási módokat. A rendeleteket a Szabs. tv. „szemszögéből” vizsgáltam, azaz, hogy az adott rendelet alkalmas-e a Szabs. tv. kerettényállásának kitöltésére, másképpen helye van-e szabálysértési eljárás lefolytatásának. A legfőbb problémát abban vélem felfedezni, hogy néhány önkormányzati rendelet túllép a Szabs. tv. felhatalmazó rendelkezésén. Megpróbálok választ találni arra, hogy ilyen helyzetben mit tehet a jogalkalmazó.

A témával már csak azért is érdemes foglalkozni, mert igen nagy számban indulnak eljárások a közterületen történő szeszesital-fogyasztás miatt. A következő táblázat a 2017. évben

---

<sup>1</sup> Fővárosi Törvényszék, bírósági fogalmazó

megindított szabálysértési eljárások számát tartalmazza tényállások szerinti bontásban.

	tényállás	db		tényállás	db
1	közúti közl. szab. kisebb fokú megsért.	509.439	6	közúti közl. igazgatási szabályok megsért.	25.390
2	tul. elleni szabs. - lopás, sikkasztás, jogtalan elsajátítás, orgazdaság	32.357	7	szeszesital-árusítás vagy fogyasztás szabályainak megszegése	17.464
3	érvénytelen hatósági engedéllyel v. jelz. való közl. - jármű műszaki érvényességének lejáratára miatt	27.301	8	engedély nélküli vezetés	16.587
4	köztiszt.szabs. - közter. közép. közl.eszközön	27.278	9	tul. elleni szabs. -csalás, szándékos rongálás	13.136
5	az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése	26.937	10	a közúti közlekedés rendjének megzavarása	10.764

1. táblázat.

A 2017. évben megindított szabálysértési eljárások száma tényállások szerinti bontásban. Adatok forrása: Bűnügyi Statisztikai Rendszer

Látható, hogy a főbb közlekedési és tulajdon elleni szabálysértéseket követően a köztisztasági szabálysértés és a szeszesital-árusítás vagy fogyasztás szabályainak megszegése szabálysértés fordul elő a legnagyobb számban. Ez elmúlt néhány évben emelkedett ezen szabálysértések száma, évente körülbelül ezer üggyel.<sup>2</sup>

A szeszesital közterületen történő fogyasztásának szabálysértési jog szerinti szankcionálási lehetőségét a Szabs. tv. 200. § (1) bekezdés a) pontja teszi lehetővé. A szabályozás kerettényállás-jellegéből következik, hogy az azt kitöltő jogi norma nélkül nincs helye a felelősségre vonásnak, ezért a tényállást kitöltő jogszabályok meglétét, illetve azok tartalmát minden esetben vizsgálni kell. Törvény vagy kormányrendelet jelenleg nem szabályozza a közterületen történő szeszesital-fogyasztás tárgykörét, így csupán az önkormányzatok rendeletei adnak iránymutatást.

## II. Előzmények

A közterületi szeszesital-fogyasztás tiltásának szabálysértési gyökerei 1987. január 1-jéig nyúlnak vissza, ekkor lépett ugyanis hatályba – az alkoholizmus elleni küzdelem jegyében – egy minisztertanácsi rendelet,<sup>3</sup> amely a fogyasztásra vonatkozó korlátokat állított fel. Így például megtiltotta a szeszesital-fogyasztást munkahelyeken,<sup>4</sup> nevelési-oktatási intézményekben, egészségügyi intézményekben, ifjúsági táborokban. Ezzel együtt a rendelet módosította az akkor hatályban lévő, egyes szabálysértésekről szóló kormányrendeletet<sup>5</sup> is, amely ezután pénzbírsággal rendelte szankcionálni a tilalom megsértőit.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 2000.

<sup>2</sup> Bűnügyi Statisztikai Rendszer - <https://bsr.bm.hu/Document/Index> (letöltés: 2019.05.01.)

<sup>3</sup> 45/1986. (X. 30.) MT rendelet.

<sup>4</sup> A munkahelyen történő szeszesital-fogyasztásra vonatkozó tilalmat a 19/1977. (XII. 20.) BkM rendelet 3. § (4) bekezdése megismételte.

<sup>5</sup> 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 20. §.

március 1. napján történt hatálybalépésével az egyes szabálysértések is új kormányrendeletbe<sup>6</sup> kerültek át, ezzel együtt a korábbi rendeletek hatályukat veszítették. E rendelet a jelenleg hatályos Szabs. tv. rendelkezéseivel egyezően szabályozta a tárgykört. Ekkor vette kezdetét az önkormányzati rendeletek burjánzása, ugyanis a fentebb ismertetett, hatályon kívül helyezett rendeletek helyébe nem lépett sem törvényi, sem kormányrendeleti szintű norma.

A Szabs. tv. hatályba lépésével a jogalkotó a tényálláson egy apró(nak tűnő) változtatást eszközölt: a keretdiszpozíció jelleg továbbra is megmaradt, ám az azt kitöltő jogi norma csak törvény vagy kormányrendelet lehetett. Ilyen jogszabály azóta sem született. Az önkormányzatoknak 2012. május 31. napjáig hatályon kívül kellett volna helyezni korábbi rendeleteiket, ez azonban csak lassan és nem is mindenhol következett be, a mai napig akadnak olyan települések, ahol e régi rendeletek vannak hatályban – igaz, ma már törvényi felhatalmazás alapján. Ez a helyzet 2013. szeptember 1. napjáig állt fenn, ekkor ugyanis változott a Szabs. tv. 200. §-a,<sup>7</sup> ismételten felhatalmazást adott az Országgyűlés az önkormányzatoknak arra, hogy rendeleti úton nyilvánítsák szabálysértésnek a közterületen történő szeszesital-fogyasztást.

Érdemes megemlíteni, hogy a Szabs. tv. hatályba lépésével együtt hatályba lépett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 51. § (4) bekezdése és 143. § (4) bekezdés e) pontja, amely alapján felhatalmazást kaptak a helyi önkormányzatok arra, hogy – egyfajta kárpótlásként a szabálysértés statuálási jogkör elvonásáért – rendeletben határozzák meg a tiltott, közösségellenes magatartásokat.<sup>8</sup> Az Möt. szankcióképpen helyszíni-, illetve közigazgatási bírság kiszabását tette lehetővé. Számos település élt a lehetőséggel, és úgy döntött, hogy a közterületi italozást kirívóan közösségellenes magatartásnak minősíti. A Szabs. tv. 200. §-ra tekintettel egyébként is vitatható megoldás felett végül – sokkal komolyabb okokból – az Alkotmánybíróság mondta ki a végszót: 2012. november 15. napjával az Möt. rendelkezéseit megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte, hogy a helyi önkormányzatok anélkül kaptak jogalkotásra felhatalmazást, hogy a jogalkotó a hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvényben szabályozta volna. A „közösségellenes magatartás” határozatlan jogfogalom, amely indokolatlanul széles, diszkrecionális jogkört biztosított a helyi önkormányzatok számára. A felhatalmazás alapján fennállt annak veszélye, hogy az önkormányzatok önkényesen, állami kényszereszközökkel avatkoznak be a területükön élő polgárok életébe. A jogalkotó hatáskörrel való visszaélés veszélyét növelte az is, hogy gazdasági érdekeltséget teremtett az önkormányzatok számára azzal, hogy az e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezték. Emellett az Möt. hivatkozott rendelkezése nem felelt meg a jogbiztonság elemét képező normavilágosság követelményének sem.<sup>9</sup> Gyergyák Ferenc kiemeli, hogy a jogállamiság feltétele akkor teljesül, ha az önkormányzatok részére csak olyan magatartások megtiltására adnak felhatalmazást, amelyek szabályozása az önkormányzat hatáskörébe tartozik. Az Möt. felhatalmazó szabálya azonban ehhez képest túlságosan tág és nem világos. A fentebb kifejtetteken túl rámutat arra is, hogy még az sem volt egyértelmű, hogy csak természetes személyekkel szemben vagy jogi személyekkel szemben is fel lehet-e lépni.<sup>10</sup>

A tanulmány később kifejtésre kerülő problémaköre szempontjából lényeges előzmény, hogy az Möt. 8. §-a 2013. január 1. napjától lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára,

<sup>6</sup> 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 12. §.

<sup>7</sup> Módosította a 2013. évi XCIII. törvény 187. § 51. pontja.

<sup>8</sup> Az Möt. eredeti, elfogadott szövegében még „kirívó közösségellenes magatartás” kifejezés szerepelt, ám ezt a jogalkotó még a hatálybalépése előtt módosította.

<sup>9</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>10</sup> Gyergyák Ferenc: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? Kodifikáció, 2012/1. szám. 76-77., 82. p.

hogy a közösségi együttélés szabályait rendeletben szabályozza, illetve meghatározza azok elmulasztásának jogkövetkezményeit. A szankciókról a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény rendelkezik, amely alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete alapján megállapítható közigazgatási bírság felső határa természetes személyek esetén kétszázezer forint lehet. A közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben, a jogsértés jellegével arányban kell megállapítani.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a közösségi együttélésre vonatkozó szabályok alkotmányosságát is, ám azt nem találta alaptörvény-ellenesnek. Az indokolás szerint az Möt. vizsgált rendelkezései meghatározzák a felhatalmazás címzettjeit (a helyi önkormányzatokat), valamint a megalkotandó rendeletek tárgyát (a közösségi együttélés alapvető szabályai, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményei). A felhatalmazás kereteit közvetlenül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az azt közvetítő jogszabályok jelölik ki, amelyekkel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes.<sup>12</sup>

Ettől függetlenül az leszögezhető, hogy a jogalkotó nem definiálta a közösségi együttélés szabályainak fogalmát. A jogirodalom szerint az együttélés bizonyos alapvető íratlan és írott szabályai szükségesek ahhoz, hogy élhető legyen a település. Ezeket a szabályokat a helyi sajátosságok alakítják ki, generális érvényű taxatív felsorolásuk lehetetlen. Az Möt. fenti szabályai arra engednek lehetőséget, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket – alkotmányos keretek között – szankcionálja.<sup>13</sup>

### *III. A szabályozás indokai*

Gyakran megfogalmazódik a kérdés, hogy mi indokolja az alkohol közterületen történő fogyasztásának korlátozását, tilalmát. A jogalkotó erre – a törvény indokolásában – nem ad választ, ugyanakkor a Szabs. tv. a vizsgált tényállást a közrend elleni szabálysértések körébe sorolja. A kommentár szerint a szeszesital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegésének jogi tárgya a közterületek és nyilvános helyek rendje, valamint az ifjúság védelme.<sup>14</sup> Az ifjúság védelme egyrészt magától értetődő, másrészt hangsúlyozottabban inkább a kereskedelmi jellegű magatartásokhoz kapcsolódik, így témánk szempontjából a közterületek rendjének kérdése igényel bővebb kifejtést.

Nehéz annak meghatározása, hogy mi tartozik a közterület rendjének védelme körébe. Biztosítani kell egyrészt a kisebbségben lévő közterület-használók (hajléktalanok, koldusok, prostituáltak stb.) számára szükséges teret, másrészt a többség közrenddel kapcsolatos alapszükségleteinek kielégítését (pl.: tisztaság, zajmentesség), harmadrészt a polgárok rendérzetét, azaz a hatékony fellépést a közterületi jogsértésekkel szemben, negyedrészt pedig nem elegendő csupán a fenti minimum teljesítése, hanem a lakosság igényli a közterületek fenntartásához, színvonalának javításához, zavartalan használatához szükséges

---

<sup>11</sup> 2017. évi CLXXIX. törvény 3. § (2) bekezdés.

<sup>12</sup> 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

<sup>13</sup> Fábrián Adrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 50. p.

<sup>14</sup> Cserép Attila – Fábrián Adrián – Rózsás Eszter: Kommentár a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 355. p.

infrastrukturális elemeket.<sup>15</sup>

Mint látható, a közterületek rendje igencsak tág fogalom, erre történő hivatkozással sokféle magatartást (pl.: gördeszkázás, telefonálás stb.) lehetne tiltani. Az Alkotmánybíróság a közterület életvitelszerű használata szabálysértés kapcsán vizsgálta a közrend védelmének kérdését. Kifejtette, hogy a közrend védelme lehet olyan alkotmányos érdek, amely alapján a jogalkotó szabálysértési szankció alkalmazását írja elő. Abból azonban, hogy valaki a közterületen éli az életét, nem következik, hogy mások jogát sérti, kárt okoz, a közterület rendeltetészerű használatát, a közrendet veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a Szabs. tv. számos önálló tényállást – például szeszes ital fogyasztás tilalmának megszegése – állapít meg.<sup>16</sup> Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság – a közterületen történő guberálás szankcionálása kapcsán – kifejtette, hogy önmagukban „a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják e preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását. Ellenkező esetben ugyanis a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.”<sup>17</sup>

A fentiekből kitűnik, hogy amennyiben egy közterület rendjét zavaró magatartásról van szó, úgy vizsgálandó egyrészt, hogy milyen jog áll szemben a közterületek nyugalomához fűződő társadalmi érdekekkel, másrészt hogy mennyire indokolt, szükségszerű ez a zavarás, és hogy az mennyiben arányos, harmadrészt vizsgálandó az is, hogy esetleg milyen további érdekek, célok húzódnak meg a szabályozás, a tilalom mögött. Az egyik véglet, amikor semmi nem indokolja a közterületek rendjének megzavarását, nincs olyan jog, ami a legcsekélyebb mértékben legalizálná azt, ezért a szankcionálás jogossága vitán felül áll: ilyen például a közterületi szemetelés. Másik véglet, amikor a közterületek rendjével szemben egy másik, erősebb alkotmányos alapjog áll: ilyen merült fel a fenti két hivatkozott alkotmánybírói ügyben is (pl.: hajléktalanok emberi méltósága, a létminimum alatt élők létfenntartása). Más esetekben a zavarás mértéke lehet döntő: ilyen például a csendháborítás vagy a koldulás. Vannak olyan esetek is, amikor közrend és a köznyugalom sérelmének megítélése szempontjából egyéb tényezők figyelembe vétele is felmerül: ilyen például a közterületi szeszesital-fogyasztás tilalma. Önmagában a szeszesital-fogyasztásból zavaró hatások kevésbé keletkeznek, illetve ami gyakran felhozott érv a tilalom mellett, az más tényállások révén szankcionálható. Ilyen érv lehet például, hogy az alkohol-fogyasztás szemeteléssel jár (köztisztasági szabálysértés révén szankcionálható), vagy, hogy az ily módon ittassá váló személyek hangoskodnak (csendháborítás szabálysértése révén szankcionálható), esetleg közösségellenes magatartást tanúsítanak (garázdaság révén szankcionálható). A közterületi szeszesital-fogyasztás tilalma mögött tehát a fentiekén túl közterület-védelmi és bűnmegelőzési okok húzódnak meg. Ezen kívül egészségvédelmi érvek is felhozhatók a tilalom mellett.

Az európai kultúrának szerves része az alkoholfogyasztás, nem véletlenül szokták legális drognak is aposztrofálni. Ezzel ellentétben a részegség erkölcsileg megvetendő állapot: a közterület szerinti részeg ember látványa a köztereken nem kívánatos. Egy felmérés során a kutatás szervezői arra voltak kíváncsiak, hogy melyik az a csoport, amelyiket a megkérdezettek a legkevésbé látnának szívesen szomszédjukként. A magyar válaszadók a legelutasítóbbak a kábítószerfüggőkkel szemben voltak, ám rögtön a második helyet foglalja el a sorban az iszákos emberek csoportja, megelőzve egyebek mellett a büntetett előéletű

---

<sup>15</sup> Kántás Péter: A kis súlyú közrendsértések jogalkotási visszasságairól. Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/1. szám. 64-65. p.

<sup>16</sup> 38/2012. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>17</sup> 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.

személyek körét is.<sup>18</sup> Az elutasítások arányát az alábbi táblázat szemlélteti.

kábítószerfüggők	64%	homoszexuálisok	29,5%
iszákos emberek	57%	bevándorlók, külföldi munkások	15,2%
büntetett előéletűek	50%	érzelmileg instabil emberek	13,8%
cigányok	38,7%	szélsőjobboldali emberek	12,7%
AIDS-es emberek	30,6%	szélsőbaloldali emberek	11,5%

2. táblázat. Kit nem látnánk szívesen szomszédunkként? Forrás: European Values Study 2008.

Az egy főre jutó éves tiszta alkohol-fogyasztás tekintetében általánosan elmondható, hogy Európában – a többi kontinenshez viszonyítva – magas értékek tapasztalhatók. Magyarországon a WHO 2017-es adatai szerint a 15. életévet betöltött lakosság tekintetében az egy főre jutó éves tiszta alkohol-fogyasztás 11,4 liter, amely értékkel hazánk ugyan nem tartozik az európai „élmezőnybe”, ám annak első harmadában foglal helyet, meghaladva az európai átlagot.<sup>19</sup> Ami a szeszes italok típusát illeti, Magyarországon körülbelül 1/3-1/3-1/3-ad arányban fogy a sör, a bor és a rövidital. A magas alkoholtartalmú röviditalok ilyen nagyarányú fogyasztása egyébként kiemelkedő a szomszédos országokhoz képest, egyedül Ukrajnában és Szlovákiában magasabb ez az arány.<sup>20</sup> A 2016-ban nyilvántartott alkoholisták száma 17.985 fő volt. Ez a szám a 2012-es – húszéves – mélyponthoz képest folyamatos emelkedést mutat, ugyanakkor még mindig alatta marad az 1990-es évek végét jellemző közel 50.000 fős létszámhoz képest.<sup>21</sup> A csökkenés a szakemberek szerint azonban nem a valós folyamatokat tükrözi, hanem sokkal inkább az alkoholológiai intézményrendszer zavarait.<sup>22</sup> Másfelől az is nyilvánvaló, hogy ehhez képest ténylegesen sokkal több alkoholista van hazánkban: a becslést számuk 2014-ben 408.000 fő volt, ami egyébként szintén jelentős csökkenés a 2000-es évek elején becslést adatokhoz képest (körülbelül a fele).<sup>23</sup>

Annak ellenére, hogy Magyarországon láthatóan igen nagy hagyománya van az alkohol-fogyasztásnak – és sajnos a túlzott mértékű alkohol-fogyasztásnak is –, ennek láthatóvá válása, vagyis a közterületen való megjelenése már jóval kevésbé elfogadott. A viszolygás oka a közkerécs-védelem mellett az is, hogy bár a lerészegedéssel gyakorta együtt járó, kívülálló részére kellemetlen magatartások – hangoskodás, szemetelés, garázdaság – ugyan szankcionálhatók más (egyes esetekben akár büntetőjogi) tényállások révén, mégis célszerűbbnek tűnik ezeket eleve a szeszesital-fogyasztás tiltásával megelőzni. Ez pedig átvezet minket a bűnmegelőzés témájához.

A bűnözés és az alkohol kapcsolatát már régóta kutatják a tudomány képviselői. A XIX-XX. század fordulóján felismerték, hogy az iszákos (alkoholista) bűnelkövetők egy speciális elkövetői csoportot alkotnak. A jogalkotók sokáig nem foglalkoztak a kérdéssel, ám ahol mégis, ott igen eltérő válaszok születtek: Olaszországban például privilegizálták az ittasságot, Angliában viszont a büntetés helyett vagy mellett az elkövetőket iszákosok

<sup>18</sup> European Values Study 2008 adatbázis. <https://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fStudy/ZA4772> (letöltés: 2019.05.01.)

<sup>19</sup> World Health Statistics 2018: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals. World Health Organization, 2018. 33. p.

<sup>20</sup> Global status report on alcohol and health 2014. World Health Organization 2014. 195-247. p.

<sup>21</sup> KSH STADAT adatbázis. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_aves/i\\_fek005.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_aves/i_fek005.html), (letöltés: 2019.05.01.)

<sup>22</sup> Lévay Miklós – Ritter Ildikó: Az alkoholfogyasztás, a kábítószer-probléma és a bűnözés összefüggései. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 525. p.

<sup>23</sup> Magyar statisztikai évkönyv 2014. KSH, Budapest, 2015. 92. p.

intézetében helyezték el.<sup>24</sup> Ezekre a kérdésekre ma már kifejecesedett válaszok adhatók, ugyanakkor a kriminológiai kutatásoknak ma is fontos területe a bűnözés és az alkohol kapcsolatának vizsgálata. Napjainkban vitán felül áll az a megállapítás, hogy az alkoholnak jelentős szerepe van a bűncselekmények elkövetésében. Ezt a megállapítást – ahogyan az alábbiakban látni fogjuk – mind az orvostudomány megállapításai, mind a kriminológia, különösen a kriminálstatisztika tudományának eredményei alátámasztják.

Az alkohol a központi idegrendszer működését befolyásolja, kihat az érzékelésre, észlelésre, helyzetértékelésre. Ez eredményezi azt, hogy az alkohol hatása alatt állók a megszokottól eltérő magatartásformákat tanúsítanak.<sup>25</sup> A bűnözés szempontjából nem is a súlyos fokú alkoholos befolyásoltság az igazán veszélyes, hanem az alkoholmérgezés kezdeti fázisa, ami 0,5-1,5 ezrelék véralkohol-koncentrációnál jelentkezik (ez a gyakorlat szerint igen enyhe, illetve enyhe fokú alkoholos befolyásoltságot jelent).<sup>26</sup> Ebben a fázisban jelentkeznek a gátlástalan és agresszív megnyilvánulások, gyakori az öntúlértékelés. Ennél magasabb fokú ittasság már valójában az ittas személyre veszélyes, könnyebben szenved balesetet, illetve válik bűncselekmény áldozatává.<sup>27</sup> A közterületi szeszital-fogyasztás éppen ezért hordoz magában veszélyeket: viszonylag ritka a nagy mennyiségű alkoholfogyasztás, ellenben átlagos testalkattal egy fél üveg bor, vagy másfél-két doboz sör elfogyasztásával már bőven meg lehet haladni a fent írt véralkohol-koncentrációt. Ezek pedig tipikusan azok az szeszital-mennyiségek, amelyek nap mint nap előfordulnak a közterületen történő italozás során.

A fenti orvostudományi megállapításokat a bűnügyi statisztikák is alátámasztják. Az alkoholos befolyásoltság alatt álló bűnelkövetők között igen magas az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények aránya. Ez – a 2012. évben – 7.090 darab bűncselekményt jelentett, ami az összes alkoholos befolyásoltság alatt elkövetett bűncselekmény 42,8%-a.<sup>28</sup> Ezek tipikusan olyan magatartások, amelyek igen gyakran valósulnak meg közterületen, tehát sok esetben kapcsolódhatnak a közterületi italozáshoz.

Ha az elkövetői oldalról közelítjük meg a témát, azt láthatjuk, hogy az összes elkövetett bűncselekmény esetében – szintén 2012-ben – az elkövetők 16,5%-a állt alkoholos befolyásoltság alatt. Ha azonban csak az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények körét vizsgáljuk, ez az arány lényegesen magasabb, 29,9% lesz.<sup>29</sup> A fentiek alapján az egészen biztosan kimutatható, hogy az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények körében az alkohol a bűncselekmények számát növeli.

Alkoholt természetesen nem csak a bűnelkövetők fogyaszthatnak, hanem éppenséggel a bűncselekmények áldozatai is. A kutatások arra mutatnak rá, hogy az alkohol gátlást oldó hatása a sértetté válás rizikóját is növeli.<sup>30</sup> A súlyosabb részegség egyrészt jellemzően a bűncselekmények elkövetését könnyíti meg, hiszen a sértett kevésbé, vagy eszméletvesztéséből fakadóan egyáltalán nem észleli a környezetében zajló eseményeket. Másrészt a sértettek esetében is előfordul önértékelésvesztés, agresszió az alkoholos befolyásoltság kisebb mértéke esetén, ilyenkor akár a fellépésükkel, provokációjukkal is elősegíthetik azt, hogy áldozattá váljanak. A lerészegítés, mint elkövetési mód szintén

---

<sup>24</sup> Kisteleki Károly – Lövetei István – Nagyné Szegvári Katalin – Pomogyi László – Rác Lajos: Egyetemes állam- és jogtörténet: Polgári kor. HVG-ORAC, Budapest, 2002. 443-444. p.

<sup>25</sup> Fülöp Ágnes – Grád András – Müller Mária: Droggal és alkohollal összefüggő bűncselekmények. HVG-ORAC, Budapest, 2000. 30. p.

<sup>26</sup> Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 13. módszertani levele.

<sup>27</sup> Buda Béla: Az alkoholológia új távlati – utak az alkoholproblémák megértéséhez, megelőzéséhez és korai kezelésbeviteléhez. Alkoholizmus Elleni Bizottság, Budapest, 1992. 63-64. p.

<sup>28</sup> Tájékoztató a 2012. évi bűnözésről. Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály – Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály. <http://ugyeszseg.hu/repository/mkudok5892.pdf> (letöltés: 2019.05.01.)

<sup>29</sup> Tájékoztató a 2012. évi bűnözésről i. m.

<sup>30</sup> Lévy – Ritter i. m. 527-528. p.

előfordul, noha gyakori, hogy az alkoholba egyéb anyagokat – altatókat, kábítószereket, más pszichoaktív anyagokat – kevernek.

Végezetül a közterületi szeszesital-fogyasztás korlátozása, tilalma melletti érvként egészségvédelmi okok is felhozhatók. Az alkohol káros hatásai közismertek, ráadásul ezek ismertetése meghaladná e tanulmány kereteit. E körben csak egy – inkább szociológiai – vonatkozásra szeretnék kitérni. Bruun és munkatársai által végzett kutatások arra mutatnak rá, hogy az alkoholfogyasztás szociális tevékenység, éppen ezért az egyének alkoholfogyasztási szokása függ mások fogyasztási szokásától.<sup>31</sup> Skog szerint az egyén a társadalom részét képezi, és ez igaz az alkoholfogyasztási szokásaira is. Nem egymástól függetlenül alakulnak ki ezek a szokások, hanem az egyének egymásra hatásuk folytán kihatással vannak egymás ivási szokásaira.<sup>32</sup> Ebből pedig következik, hogy ha a közterületeken megengedett a szeszesital fogyasztása, akkor az mindenki számára látható lesz, és így elvileg nagyobb készletet érezhet az egyén arra, hogy maga is alkoholt fogyasszon, hiszen ez a társadalmilag elfogadott, elvárt.

A fentiekkel szemben persze számos ellenérv felsorakoztatható. Lerészegedni nem csupán közterületen lehet, hanem otthon, barátoknál, kocsmákban, szórakozóhelyeken stb. Utóbbi helyszínekről is előbb-utóbb – valahogyan – haza kell jutni, ekkor pedig ugyanúgy láthatóvá válik az italozás hatása. Másrészt hiú ábránd lenne azt gondolni, hogy a bárókban valamiféle kontroll alatt lennének az italozók. Érdemes azt is megemlíteni, hogy a szeszesital fogyasztásának tilalmát felállító önkormányzati rendeletek szinte kivétel nélkül kivonják a tilalom hatálya alól az egyébként közterületen felállított, onnan jól látható éttermi, vendéglátóhelyi teraszokat. Nehéz lenne megindokolni, hogy miért „veszélyesebb” egy utcán italozó ember annál, mint aki tőle másfél méterre, egy étterem teraszán fogyasztja ugyanazt az italt. *Emellett vannak olyan időszakok, illetve helyek, ahol és amikor a rendeletek betarthatatlanok. Aki sétálgatott már péntek vagy szombat éjjel a budapesti bulinegyedben, pontosan tisztában van azzal, hogy nincs annyi rendőr és közterület-felügyelő, ahány ember üveggel a kezében sétál az utcákon.*

Mindazonáltal azokban az országokban, ahol az alkoholfogyasztás egyébként legális és a mindennapok részét képezi – mint például hazánkban – szükségesnek mutatkozik valamilyen korlát felállítására. Éppen ezért sokan inkább az alkoholhoz való hozzáférés korlátozásában látják a megoldást, semmint a fogyasztás tiltásában. Erre vonatkozó szabályokat természetesen a magyar jog is tartalmaz.

#### *IV. A törvényi felhatalmazás keretei*

Az utaló norma felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendeletek terjedelmével kapcsolatban kiindulásként azt a kérdést kell feltennünk, hogy az önkormányzatok csak tiltás és „nem tiltás” között választhatnak, vagy a tilalom terjedelmét, annak szankcionálását is meghatározhatják.

A korlátozás terjedelmét illetően mindenekelőtt a törvényi tényállási elemek szorulnak kifejtésre, hiszen ezek a törvényben meghatározott fogalmak kötik az önkormányzati jogalkotókat, ezzel ellentétes meghatározásokat nem alkothatnak. A közterület definícióját

---

<sup>31</sup> Bruun, Kettil et al.: Alcohol control policies in public health perspective. The Finnish Foundation for Alcohol Studies. Vol. 25., Helsinki, 1975. 38-39. p.

<sup>32</sup> Skog, Ole-Jørgen: Social Interaction and the Distribution of Alcohol Consumption. SIFA Mimeograph No. 30. National Institute for Alcohol Research, Oslo, 1980. 87. p.



maga a Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja<sup>33</sup> adja, míg a szeszes ital fogalmát a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 23a. pontja határozza meg. *Eszerint szeszesital minden alkohol tartalmú ital, kivéve a gyógynövények gyógyászati jellegű szeszes kivonatát és az ezek felhasználásával készült terméket, továbbá az 1,2%-nál kevesebb alkoholtartalmú üdítőitalokat.* Ebből következik, hogy nem minden alkoholtartalmú ital szeszesital, éppen ezért arra érdemes ügyelni, hogy a helyszíni bírság nyomtatványon a szeszesital kifejezés szerepeljen. Amennyiben ugyanis egyéb kifejezés (pl. alkohol) szerepel rajta, a tényállásszerűség csak abban az esetben állapítható meg, ha az adott ital alkoholtartalma is feltüntetésre került.

*Arra lehetőségük van az önkormányzatoknak, hogy a tilalmat térben és időben feloldják. A legerjedtebb megoldás szerint az önkormányzatok a teljes illetékességi területükön tiltják a közterületi szeszesital-fogyasztást, ám a tilalom alól néhány kivételt engednek. A legtipikusabb ilyen kivételek az közterület-foglalási engedéllyel rendelkező vendéglátó-egységek teraszai, engedélyezett alkalmi rendezvények, valamint szilveszter éjszakája.*

*A másik megoldás, amikor a tilalom csak a közterületek egy részére terjed ki.* Ez a módszer jogilag ugyan nem vitatható, gyakorlati alkalmazása azonban kétségeket ébreszt. Budapesten a Fővárosi Közgyűlés alkotott ilyen rendeletet,<sup>34</sup> amely az aluljárókban tilalmazza a szeszesital fogyasztását. Ez a korlátozás még nem kifogásolható, tekintettel arra, hogy az aluljárók jellegükből fakadóan is speciális közterületnek tekinthetők, számos egyéb korlátozás vonatkozik rájuk (pl. dohányzási tilalom). Ugyancsak ésszerű korlátozásnak tűnik például a játszótérekre vonatkozó tilalom. Kevésbé szerencsés megoldás az, amikor konkrét közterületekre vonatkozik a tilalom. Budapesten az I. kerület alkotott olyan tartalmú rendeletet,<sup>35</sup> amelyben a tilalom területi hatályát utcanevekkel, utcaszakaszokkal, helyrajzi számokkal határozta meg. Azon túlmenően, hogy a jogalkalmazókra is többet terhet ró ez a szabályozás – hiszen ilyen esetben rendkívül fontos az elkövetés helyének pontos rögzítése, annak ellenőrzése –, a jogalany felé irreális elvárásokat támaszt, hiszen utcanevék, helyrajzi számok memorizálását várja el a jogalanyoktól. Ilyen szabályozás esetén elvárható lenne, hogy az önkormányzat jól látható, egyértelmű táblákkal jelezze a tilalom fennállását. De hangsúlyozom, hogy a szabályozás szigorúan jogilag nem kifogásolható.

A kommentár helyesen utal arra, hogy a szabálysértési felelősséget megállapító határozat indokolásában fel kell tüntetni a tilalmat felállító önkormányzati rendelet számát is, nem elegendő csupán a Szabs. tv. 200. §-ára utalni.<sup>36</sup> Kérdés az, hogy ebből következően a helyszíni bírság nyomtatványokon is fel kell-e tüntetni az önkormányzati rendelet számát. Egyes álláspontok szerint igen, mások szerint irreális elvárás lenne. Célszerűségi szempontok mindenképpen azt diktálják, hogy ennek rögzítése ne maradjon el, személyes álláspontom szerint azonban az, hogy ennek hiánya önmagában még nem vezethet hatályon kívül helyezéshez az esetleges elzárásra történő átváltoztatás során.

## *V. Az önkormányzati rendeletekben fellelhető szabályozási sajátosságok és problémák*

A szeszesital közterületen történő fogyasztására vonatkozó tilalmat az önkormányzatok rendszerint a közterület-használatról vagy a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló

<sup>33</sup>Közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is.

<sup>34</sup> Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 3/2013 (III.8.) önkormányzati rendelete.

<sup>35</sup> Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013 (V. 31.) önkormányzati rendelete.

<sup>36</sup> Bisztyiczki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata – második, átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 642. p.

rendeletekben szabályozzák, de gyakori az is, hogy önálló rendelet rendezi a kérdést. Olykor – nem túl szerencsés módon – egészen meglepő helyen helyezik el a tiltó szabályokat: így például a XV. kerület a helyi környezet védelméről szóló rendeletébe<sup>37</sup> foglalta azokat.

Fontos leszögezni, hogy önálló szankciórendszer kialakítására nem terjed ki az önkormányzatok rendeletalkotásra adott felhatalmazása, mégis – bármilyen meglepő – ez okozza a legtöbb problémát a gyakorlatban. Számos önkormányzat közigazgatási bírsággal rendeli vagy rendelte sújtani a tilalom megszegőit, és ezen körülményt a szabálysértési eljárás szempontjából sem lehet figyelmen kívül hagyni. A hatályos rendeletek alapján a budapesti kerületek szabályozását – a szabálysértési eljárás lefolytathatósága szempontjából – négy csoportra lehet bontani az alábbiak szerint.

van helye szabs. eljárásnak	megfelelő a szabályozás	I.*, III., V., VI., VII., VIII., IX., X., XII., XIII., XIV., XV., XVI.***, XVIII., XIX., XXI., XXII., XXIII. kerület
	„határmezsgye”	IV., XVII., XX. kerület
nincs helye szabs. eljárásnak	közigazgatási bírsággal szankcionál	XI., XVI.** kerület
	nem tilt	I., II. kerület, Margitsziget
* Csak a közterületeinek egyes részein tilos a szeszesital-fogyasztás.		
** Csak a közterületeinek egyes részein alkalmaz közigazgatási bírságot.		

3. táblázat. A közterületi szeszesital-fogyasztás tilalmára vonatkozó önkormányzati rendeletek áttekintése.

Az első kategóriába sorolt kerületek esetében – amennyiben az egyéb tényállási elemek megvalósulnak – nincs akadálya a szabálysértési eljárás lefolytatásának, ezen kerületek szabályozása megfelel az irányadó jogszabályoknak. Mint arra már utaltam, az I. kerület csak egyes közterületein tiltja a szeszesital-fogyasztást, így ott külön vizsgálandó az elkövetés helye. Ez pedig átvezet minket a másik végponthoz, amely esetében nincs helye szabálysértési eljárás lefolytatásának, hiszen a helyi önkormányzat nem alkotott tiltó rendeletet, vagyis megengedett a közterületen történő szeszesital-fogyasztás. Egyedüli ilyen önkormányzat Budapesten a II. kerület, azonban itt is érdemes arra felhívni a figyelmet, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló aluljárókban – kerülettől függetlenül – általánosan tilalmazott a szeszesital-fogyasztás.

*Említést érdemel a Margitsziget speciális helyzete is.* A hatályos szabályozás szerint a Margitsziget fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott területnek számít, vagyis egyetlen kerületi önkormányzat alá sem tartozik, amiből pedig az következik, hogy csak a fővárosi önkormányzat tilthatná meg a közterületen történő szeszesital-fogyasztást. Mint már említettem, a főváros csak az aluljárókra vonatkozó tilalmi rendelkezést alkotott, ebből következően a Margitszigeten nincs akadálya a szeszesital-fogyasztásnak. Megjegyzem, hogy amíg a sziget a XIII. kerület közigazgatási területéhez tartozott, tiltott volt a szeszesital-fogyasztás.

A közigazgatási bírsággal szankcionáló kerületi rendeletek megítélése során az alábbiakból kell kiindulni. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. cikk (2) bekezdése szerint „feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Mint már említettem, a közterületi szeszesital-fogyasztás szankcionálására a Szabs. tv. 200. § (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján van lehetőség. Eszerint „aki a szeszes ital [...] közterületen történő fogyasztására vonatkozó – törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott

<sup>37</sup> Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2002. (VII.2.) önkormányzati rendelete.

– tilalmat megszegi, szabálysértést követ el.” Az előbbiekből kiolvasható, hogy a helyi önkormányzatok szabályozási lehetősége csupán a tilalom felállítására vagy annak mellőzésére korlátozódik, a tilalom mellett más jogágba tartozó szankciót – így közigazgatási bírságot – nem írhatnak elő. Megállapítható tehát, hogy azok az önkormányzati rendeletek, amelyek a közterületi szeszesital-fogyasztását közigazgatási bírsággal rendelik alkalmazni, túllépik a törvényi felhatalmazó rendelkezés kereteit, azzal ellentétes szabályt alkotnak.

A Kúria ezzel kapcsolatos álláspontja szerint, ha egy önkormányzati rendelet valamely rendelkezése a Szabs. tv. felhatalmazásán alapul, akkor „végrehajtó jellegű normaként annak keretei között állapíthat meg magatartási szabályokat. A törvényi felhatalmazó rendelkezés kereteit túllépő önkormányzati szabályozás formai törvénysértésre vezet és a norma megsemmisítésének jogkövetkezményét maga után vonó érvénytelenséget eredményez.”<sup>38</sup>

Az előbbieket támasztja alá a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése is, amelynek értelmében szabálysértés helyett közigazgatási bírság alkalmazását csak törvény vagy kormányrendelet rendelheti el. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”, márpedig a közterületen történő szeszesital-fogyasztás önkormányzati rendeletben történő közigazgatási bírsággal való sújtása – azon túl, hogy túllépi a felhatalmazó rendelkezés kereteit – ellentétes a Szabs. tv. fenti rendelkezésével is.

Ezen alapvetést követően felmerül a kérdés: lefolytatható-e a szabálysértési eljárás azokban az esetekben, amikor a helyi önkormányzati rendelet egy eltérő jogágba tartozó szankcióval, azaz közigazgatási bírsággal rendeli sújtani a közterületen történő szeszesital-fogyasztására vonatkozó tilalom megszegését. Határozott álláspontom szerint nem. Értelemszerűen a szabálysértési hatóság, vagy a szabálysértési ügyekben eljáró bíróság nem tolhat félre egy jogszabályt arra hivatkozással, hogy az jogszabálysértő, de a jogi norma alkalmazása során figyelemmel kell lennie arra, hogy egyébként alkalmazható-e a jogszabály. Jelen esetben arról van szó, hogy egy önkormányzati rendelet nem csupán a tilalmat állítja fel, hanem szankciót is fűz annak megszegőjéhez. Ezen szankciót, még akkor is, ha jogszabály-ellenes, nem hagyhatja figyelmen kívül a hatóság, illetve a bíróság, nem mazsolázhathat a rendelet egyes rendelkezései közül. Nem teheti azt meg, hogy csupán a tiltó rendelkezést veszi figyelembe, és a hozzá fűzött szankciót figyelmen kívül hagyja – ugyanakkor annak alkalmazására hatáskör hiányában nincs is lehetősége. Mivel ezek a rendeletek valójában nem is a Szabs. tv. 200. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazáson alapulnak – hiszen annak kereteit lényegesen túllépik – arra szabálysértési felelősség nem alapítható, úgy kell tekinteni, hogy nem alkotott az adott önkormányzat olyan rendeletet, amely alapján a szabálysértési jog szerint tiltott lenne a közterületen megvalósuló szeszesital-fogyasztás.

Ehhez kapcsolódóan még két további lényeges szempontot szeretnék megemlíteni. Ha a fentebb részletezett, magasabb szintű jogszabállyal ellentétes – és az Alaptörvény rendelkezését sértő – helyi önkormányzati rendeletre alapozva megállapíthatóvá válna a szabálysértés, előfordulhatna, hogy az elkövetőt ugyanazon cselekményéért egyszerre sújtánák a szabálysértési jog szerinti pénzbírsággal (helyszíni bírsággal) és közigazgatási bírsággal, ez pedig a kétszeres értékelés tilalmát (ne bis in idem) sértené.

Végül pedig az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a szabálysértési bírság a központi költségvetés bevételeit képezi, míg az közigazgatási bírság az önkormányzatoknál jelenik meg bevételként. Mindez pedig felveti annak gyanúját, hogy egyes önkormányzatok esetleg pénzügyi megfontolásból, bevétel-teremtési szándékkal alkotnak jogszabálysértő normákat.

Érdemes megjegyezni, hogy vannak olyan települések, amelyek az előbb részletezett jogszabálysértő szabályozásukon utóbb módosítottak: vagy a Kúriához érkezett indítvány hatására (vö. Köf.5.052/2015/2. számú határozat), vagy pedig a helyi önkormányzatok feletti

---

<sup>38</sup> Kúria Köf.5.055/2014/2.

törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi és megyei kormányhivatalok jelzése alapján. 2016 óta az I., a XIV., a XXIII. és részlegesen a XVI. kerület helyezte hatályon kívül a korábbi jogszabálysértő rendelkezéseit.<sup>39</sup>

A XVI. kerület próbálta megkeresni a kiskaput a jogi szabályozásban, ezért a közigazgatási bírságolás lehetőségét csak a játszóterekre, sportterületekre tartotta fenn.<sup>40</sup> Ez a megoldás azért jogszabályellenes, mert a Szabs. tv. idézett közterület fogalmába az előbbi helyszínek is beletartoznak, tehát nincs helye közigazgatási bírság alkalmazásának. Más kerület a problémát úgy oldotta meg, hogy a szesztal játszóterre történő bevitelét tiltja, és ez a megoldás nem ütközik a Szabs. tv. szabályaiba, hiszen más magatartást szankcionál.

Az utolsó kategóriát az általam „határmezsgyeként” aposztrófált rendeletek jelentik. Ezekben az esetekben az önkormányzatok a közterületi szeszesital-fogyasztás tilalmát az alapvetően közigazgatási bírsággal sújtható magatartásokat tartalmazó „közösségi együttélés alapvető szabályairól” szóló rendeletükben szabályozzák, és kifejezetten nem határolják el a közigazgatási bírsággal sújtható más cselekményektől. Ezekben az esetekben azonban a jogszabályok szerkesztéséből, egyes fordulatok elhagyásából, valamint a rendeletek egyéb rendelkezéséből arra lehet következtetni, hogy a közterületi szeszesital-fogyasztás kívül esik a közigazgatással sújtható magatartások köréből.

Erre példa lehet a IV. kerület megoldása.<sup>41</sup> A rendelet 4. § (1) bekezdése általános jelleggel kimondja, hogy „aki az e rendeletben meghatározott valamely a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást tanúsítja, vagy az e rendeletbe ütköző cselekmények, illetve mulasztások valamelyikét követi el, az az e rendeletben meghatározott mértékű közigazgatási bírsággal sújtható”, ugyanakkor a szeszesital közterületen történő fogyasztására vonatkozó, 7. §-ban rögzített tilalmához – a többi tényállással ellentétben (ti. a többi tényálláshoz hozzáfűzi, hogy „x forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható”) – nem fűz jogkövetkezményt. Álláspontom szerint ez a megoldás nem jogszabálysértő, így alapozható rá szabálysértési felelősség. Ezt erősíti az is, hogy ugyanezen kerület, ugyanebben a tárgykörben született korábbi, már nem hatályos rendelete<sup>42</sup> egy ideig kimondva is közigazgatási bírsággal rendelte sújtani a tilalom megszegőit.

Ide sorolható még a XVII. kerület<sup>43</sup> és a XX. kerület<sup>44</sup> – a nagyfokú hasonlóság miatt vélhetően egymásról másolt – rendelete is. A szesztal közterületi fogyasztására vonatkozó tilalmat tartalmazó rendeletek ebben az esetben általános jelleggel mondják ki azt, hogy a közösségi együttélés szabályát megsértő személlyel szemben közigazgatási bírság szabható ki, ám azt is hozzátézik, hogy a közösségi együttélés szabályainak megsértője nem vonható felelősségre az adott rendelet alapján, ha a magatartása bűncselekményt, szabálysértést vagy más, közigazgatási hatósági eljárás keretei között elbírálandó és közigazgatási bírsággal sújtandó cselekményt valósít meg. Ebből fakadóan ez a megoldás alkalmas a szabálysértési felelősség megállapítására.

---

<sup>39</sup> Vö. Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013 (V. 31.) önkormányzati rendelete; Budapest Főváros XIV. Kerület Képviselő testületének 55/2015 (XI.30.) önkormányzati rendelete; Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2013. (V.17.) önkormányzati rendelete.

<sup>40</sup> Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 39/2017. (XII.19.) önkormányzati rendelete. Megjegyzem, a sportterület fogalmát nem határozza meg a rendelet, így annak értelmezése kérdéseket vet fel.

<sup>41</sup> Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 17/2015 (V.29.) önkormányzati rendelete.

<sup>42</sup> Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének 9/2013. (III. 1.) önkormányzati rendelete.

<sup>43</sup> Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2013. (VII.11.) önkormányzati rendelete.

<sup>44</sup> Budapest Főváros XX. kerület Pesterzsébet Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IX.21.) önkormányzati rendelete.

## VI. Összegzés

*Az Országgyűlés azzal, hogy felhatalmazta az önkormányzatokat a közösségi együttélés szabályozására, kiengedte a szellemet a palackból.* Kétségtelen, hogy a társadalmi együttélésnek lehetnek olyan zavarai, amelyek nem érik el azt a szintet, hogy szabálysértéssé nyilvánítsák, és célszerűbb helyben kezelni a problémát. Másfelől az önkormányzatok olykor igencsak aggályos szabályokat cikkelyeznek be – e körbe sorolható a közterületi szeszesital-fogyasztás közigazgatási bírsággal történő sújtása, ami nem csupán aggályos, hanem jogszabálysértő. A probléma megoldásában az érintett önkormányzatoknak és területi kormányhivataloknak van feladata.

A szabályozás szükségessége mellett és ellene felhozott érvek ütköztetését követően is nehéz lenne arra választ adni, hogy indokolt-e a közterületi szeszesital-fogyasztás tiltása. A felvázolt történeti áttekintés ismeretében olybá tűnik, hogy a jogalkotó önmagát sem tudta teljes mértékben meggyőzni a tilalom szükségességéről. A Szabs. tv. megalkotása során ugyanis fontos sarokpont volt az, hogy a korábbi Sztv.-hez képest elvonta a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogkörét, ám ennél a tényállásnál rendhagyó módon – még ha a korábbiakhoz képest jóval szűkebb körben is – fenntartotta az önkormányzatok számára a döntési lehetőséget a tilalom felállítására kapcsán. Mindez észszerű megoldás lehet abból a szempontból, hogy a helyi életviszonyokhoz rugalmasabban illeszthető a tilalom. *Ennek ellenére a vizsgált önkormányzatok túlnyomó többsége egyszerűen megtiltja a közterületi italozást, és néhány – jórészt egyező – kivételt enged.* Ilyen szabályozás mellett nehéz választ adni arra a kérdésre, hogy miért veszélyes(ebb) a társadalomra az, ha valaki egy olyan település közterületén fogyaszt szeszesitalt, amelyik azt tiltja, mint ha valaki olyan településen iszik, ahol az nem tiltott. *Ad absurdum előfordulhat az is, hogy egy utca egyik oldalán veszélyes a társadalomra a szeszesital-fogyasztás (hiszen tiltott), a másik oldalán pedig vélhetően nem (hiszen nem tiltott), és mindez csupán abból fakadóan, hogy különböző önkormányzat határán fekszik a kérdéses utca.* Noha a közterületi szeszesital-fogyasztás tilalmának megszegése szabálysértés társadalomra veszélyességét a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésében foglalt meghatározáson keresztül maga a Szabs. tv. mondja ki, mégis ténylegesen a helyi önkormányzatok döntenek el, hogy az valóban veszélyes-e a társadalomra. Ha ugyanis nem tiltja egy önkormányzat a szeszesital-fogyasztást, akkor azt nyilvánvalóan adott területen nem jelent veszélyt a társadalomra.

A Szabs. tv. azzal, hogy elvonta a helyi önkormányzatok szabálysértés statuálási jogát, egyértelműen kifejezte, hogy a szabálysértési jog területén alapvetően nincsen helye a partikuláris jogalkotásnak. Ebből fakad, hogy a tárgykörbe tartozó helyi önkormányzati rendeletek sokszor nem igazán hozhatóak összhangba a Szabs. tv. rendelkezéseivel és fogalmi rendszerével. A társadalomra veszélyesség fogalmát kikezdi az olyan esetek, mint például hogy „A” település egész területén tilalmazott a közterületi italozás, míg „B” településen akár játszótéren, akár nevelési, oktatási intézmény előtt is lehet italozni.

*Félreértés ne essék, lehetséges, hogy egy adott magatartás csak bizonyos földrajzi területen veszélyes a társadalomra, de akkor ezen szempontoknak országosan egységesen kellene érvényesülniük, különösen annak fényében, hogy kifejezett jogalkotói cél volt az önkormányzatok szabálysértés-alkotási jogkörének megvonása.* A közterületi szeszesital-fogyasztás társadalomra veszélyesség fogalmának nincsen egy olyan központi magja, ami országosan egységes lenne.

Itt érdemes megemlíteni, hogy a Szabs. tv.-ben más tényállások kapcsán is szerepet kapnak a helyi önkormányzatok rendeletei. Ilyen a Szabs. tv. 172. §-ában szabályozott tiltott prostitúció szabálysértés. Itt azonban van központi magja a társadalomra veszélyességnek: az 1999. évi LXXV. törvény ugyanis meghatározza a védett övezet fogalmát, ami értelemszerűen országosan egységes fogalom, vagyis az ország valamennyi oktatási, nevelési intézménye

környékén tilalmazott a prostitúció, nem az önkormányzatok döntésén múlik. Más kérdés, hogy a törvény lehetővé teszi a védett övezetek önkormányzati rendeletben történő bővítését, de ezen rendeletek a jogszabályi hierarchiából fakadóan nem fogják erodálni a társadalomra veszélyesség e tényállásra vonatkozó tartalmát, sőt a törvényből levezethető indokok mentén lehet a védett övezet körét bővíteni.

Tanulmányomban feltártam a szeszésital-fogyasztás szabályozásának indokait, de hogy az önkormányzatok ténylegesen mit mérlegelnek a tilalom felállítása (vagy mellőzése) során, azt csak találgatni lehet – és ez az a bizonytalanság, ami miatt felvetődik a kérdés, hogy veszélyes-e a társadalomra egy olyan magatartás, ami nem minden településen veszélyes, úgy hogy e különbségtételnek pedig semmilyen kézzelfogható, világos, levezethető indoka, szempontja nincs.

Ha erre az a válaszunk, hogy nem, akkor két lehetőség van. Az egyik, hogy a tárgykört teljes egészében törvényben vagy kormányrendeletben szabályozzák, de legalább megfelelő szempontrendszerrel jelöl ki a jogalkotó az önkormányzati jogalkotás részére. A másik lehetőség – ha feltétlenül ragaszkodunk az önkormányzatok rendeletalkotási jogköréhez –, hogy „elengedjük” ezt a szabálysértést, és az önkormányzatokra bízunk ennek szankcionálását közigazgatási bírság útján.