



**MTA Law Working Papers
2020/19.**

Jószándékú büntető populizmus

Pap András László

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Pap András László Jószándékú büntető populizmus

Az alábbi írás két esettanulmányon keresztül, egy összehasonlító európai kutatás keretei között,¹ a populizmus operatív, módszertani fogalmainak az elemzett jogforrásokra releváns elmeit használva a populista közpolitika és jogalkotás morfológiáját vizsgálja.² Bevezeti a jószándékú büntető populizmus fogalmát abból a célból, hogy ezáltal kitérítse a jogi és büntető populizmus értelmezési tartományát az olyan jogalkotási aktusokra, amelyek megalkotására tényleges gyakorlati alkalmazásra való elköteleződés hiányában kerül sor, és amelyek referenciacsoportja sem feltétlenül a „csendes többség”, hanem lehet egy lobbicsoport is, vagy éppen nemzetközi szervezetek, amelyek szemében ily módon egyfajta eminens diák szerepébe kerülhet a jogalkotó és alkalmazó. Ráadásul a populista büntető-igazságszolgáltatási jogalkotás nem is feltétlenül a szigorítás formáját ölti.

Az első esettanulmány a populizmus és a gyűlöletcselekmények kodifikációjának összefüggéseit elemzi. A gyűlöletbűncselekmények természetrajzának bemutatását követően elsőként a tényállásban meghatározott védett csoportok körének meghatározása során-, ezt követően a tényállás alkalmazásának elmaradásával jelentkező anomáliákat vizsgálom. Állításaim a következők: (i) A gyűlöletbűncselekményeket dogmatikailag legtisztábban kisebbség-, és nem identitásvédő intézményként lehet konceptualizálni. (ii) Az ettől eltérő, a védett csoportok körének proliferációját jelentő jogalkotás az identitáspolitikai populizmus jól dokumentált formája. (iii) Az identitásvédelem szolgálatába állított kodifikáció teret engedhet a büntető populizmus, Haney³ által büntető nacionalizmusnak nevezett formájának is. (iv) A tényállások alkalmazásának elmaradása az intézményes diszkrimináció (az Emberi Jogok Európai Bírósága által is kimondott) egy formája, emellett a desuetudo (normatív aktust lerontó, eltörölt szokásjog), azaz a jog devalvációja is, és ezáltal sérti a jogállamiság elvét. (v) Amennyiben a megállapítható, hogy a jogalkotásra tényleges gyakorlati alkalmazásra való elköteleződés hiányában kerül sor, ez a nemzetközi szakdiplomácia irányában megvalósuló büntető populizmus egy formájaként is koncepcionalizálható. Godzisz⁴ széles körben elemzi e jelenséget a balkáni országok példáján, és rámutat, hogy ott ez az „európaizáció” folyamatának része, a csatlakozást előkészítő jogharmonizáció proaktív színlelése.

A második esettanulmány a nemzetiségi törvény prizmáján keresztül vizsgálja a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasításokat és az előbbihez kapcsolódó (2012 január 19-én kelt.) 29000/126311/2012 ált. számú módszertani útmutatót. Állításom az, hogy a multikulturális és multietnikus közösségek rendészetére kialakított szabályozás és retorika nem alkalmazható

¹ DEMOS (Democratic Efficacy and the Varieties of Populism in Europe) Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 822590 (Demokratikus hatékonyságérzet és populizmusvariációk Európában). A módszertanról: Attila Bartha et al., “Populism in Policy-Making: A Conceptual Framework,” in *Populista Korszellem? : A Magyar Politikatudományi Társaság XXIII. Vándorgyűlése*, Péter Smuk (szerk.) (Széchenyi István Egyetem, Győr, 2017), 53.

² A kutatás részben a DEMOS (Democratic Efficacy and the Varieties of Populism in Europe) H2020 RIA project, továbbá a 129018 and 129245 NKFI-kutatás keretében folyt. Az írás második felében, a multikulturális közösségek rendészetét érintő kutatások a „Jószándékú jogalkotói populizmus a rendészeti jogban” címmel a 2019. évi Tématerületi Kiválóság Program keretében folytak (TUDFO/51757-1/2019-ITM, NKFIH-830-8/2019 sz. megállapodás) és a várhatóan a Magyar Rendészet tematikus száma(i)ként fog megjelenni 2020-ban: Rendészettudományi helyzetértékelés 2020. címmel.

³ Haney, Lynne (2016) Prisons of the past: Penal nationalism and the politics of punishment in Central Europe, *Punishment & Society* 2016, Vol. 18(3) 346–368

⁴ Godzisz, Piotr (2019) The Europeanization of anti-LGBT hate crime laws in the Western Balkans, *Crime, Law and Social Change* 71:291–306

abban a magyar társadalomban, ahol lényegében egyetlen a releváns lélekszám értékkültségét elérő etnikai kisebbség él: a romák, amely közösséget a jogalkotó első sorban (a kulturális önrendelkezés keretében értelmezett) nemzeti kisebbségként koncepcionalizálja, és a tényleges „multikulturális” életviszonyok hiányában kiadott, a jogalkotó tág célját tekintve praktikus alkalmazhatatlan kirakatszabályozás is megfeleltethető a jószándékú büntető populizmus kritériumainak.

1. Gyűlöletbűncselekmények és büntető populizmus

Az írás, terjedelmi keretekre tekintettel csak vázlatosan ismerteti a releváns jogalkotástörténetét és a joggyakorlatot: többnyire a jogszabályok és indokolására és az új Btk. kommentárjára⁵ szorítkozva. Az általános állításokat követően a magyar szabályozásról a következő megállapításokat teszem: (i) a szűken értelmezett gyűlölet-bűncselekmények, a büntető populizmus értelmezési keretében megragadható szabályozása 2008-ra, azaz a második Orbán-kormány időszaka ellőttre datálható és a 2012-es Btk. ezen érdemben nem változtat, azonban (ii) a gyűlöletbeszéd büntető- és polgári jogi szabályozása már a 2010 utáni korszak szűlőtte; és (iii) a joggyakorlat volumenében és abban a tekintetben is visszafogottnak mondható, hogy egyrészt gátat szabott a védett tulajdonságok körének kiterjesztésének, másrészt egyelőre radikális, vagy visszaélősszerű alkalmazásnak sincs nyoma – és ez is a kirakatszabályozás gyanúját erősíti. Már csak azért is, mert a polgári keresetek kezdeményezése nem az állam kezében van (ügyészi eljárás-kezdeményezéseket nem találunk a bírósági adatbázisokban), a polgárok pedig a jelek szerint eleddig nem éltek széles körben e jogvédelmi lehetőséggel.

A magyar szabályozás mérlege tehát a következő: (i) a gyűlöletbűncselekmények hazai szabályozását nem lehet a jogalkotó markáns identitáspolitikai elkötelezettségéhez kapcsolni, (ii) a jogalkalmazás elmaradása mellett hozott, illetve fenntartott szabályok így a büntető populizmus ártalmatlanabb formájának tekinthetőek; (iii) amellet, hogy a visszaélősszerű, a büntető nacionalizmus fogalma alatt értelmezhető büntető populizmus, bár megjelent sporadikusan, de általános jellegűnek nem mondható.

1.1. A gyűlöletbűncselekményekről általában

A gyűlölet-bűncselekmény mint sajátos bűncselekménytípus-elnevezés az 1980-as években terjedt el. Számos nemzetközi szervezet, első sorban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az ENSZ folytat kampányt a jelenség a nemzeti jogalkotásban történő minél kiterjedtebb szabályozására, és a gyakorlat monitorozására. A gyűlölet-bűncselekmények fogalma bővebb egy-egy konkrét tényállásban rögzíthető magatartásnál. Minden olyan bűncselekmény ide tartozik, amelyet (részben vagy egészen) egy csoporttal szemben érzett előítélet motivál. Ezért a legtöbb vonatkozó nemzetközi norma vagy ajánlás meglehetősen általánosan fogalmaz. Az Európai Unió Tanácsának 2008/913/IB-s számú kerethatározata például előírja, hogy „bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a rasszista és idegengyűlő indíték súlyosbító

⁵ Kónya István (szerk.): Magyar Büntetőjog I-III. Kommentár a joggyakorlat számára (frissítve. 2019 december 31.), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2020.

körülménynek számítson, vagy az ilyen indítékot a bíróságok a büntetések kiszabásánál figyelembe vehessék.” A 2012/29/EU számú áldozatvédelmi irányelv 22. cikke pedig azt mondja ki, hogy az előítéleten vagy megkülönböztetésen alapuló indítékkal elkövetett bűncselekmények áldozatai specifikus védelmi szükségletekkel rendelkeznek, ezért védelmüket a büntetőeljárás során különleges intézkedésekkel kell biztosítani. Az EBESZ 2009-ben kiadott 9/09-es számú Miniszter Tanácsi határozata előírja a tagállamok számára a gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó olyan jogszabály megalkotását, amely megfelelő súlyú büntetést helyez kilátásba az ilyen bűncselekmények elkövetése esetén. Emellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)5. sz., ajánlása azt javasolja a tagállamoknak, hogy garantálják *„azon állítólagos bűncselekmények és más incidensek hatékony, gyors és pártatlan kivizsgálását, amelyek esetében ésszerű gyanú merült fel arra vonatkozóan, hogy az áldozat szexuális irányultsága, illetve nemi identitása motivációként szolgált az elkövető számára.”*⁶

A gyűlölet-bűncselekmény megvalósulásához két együttes feltétel fennállására van szükség: egy „alap-bűncselekmény” (pl. emberölés, testi sértés, rongálás), másrészt a cselekményt motiváló előítéletre.⁷ Ezáltal a gyűlölet-bűncselekmény inkább a motiváció – és nem a tett által – meghatározott cselekmény. A gyűlölet-bűncselekmény áldozatait az elkövető az áldozat egy vagy több valamely jellemző (vélt vagy valós) tulajdonsága – például vallás, etnikai hovatartozás, szexuális orientáció, fogyatékoság stb. – alapján választja ki. (Nem szükséges tehát, hogy az áldozat valóban az adott csoporthoz tartozzék, akkor is megilleti a védelem, ha csupán az elkövető percepciója a csoportba sorolja.) Ugyancsak gyűlölet-bűncselekménynek tekinthetők a védett csoporthoz vagy csoportok tagjához tartozó, vagy ezekkel azonosított vagyontárgyak, ingatlanok, azaz a társadalmi csoporttal összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett bűncselekmények, például a temetői vandalizmus, vagy vallási kegytárgy megrongálása.⁸

A „gyűlöletvezérelte bűncselekmények”⁹ fogalmának kialakítását az indokolja, hogy az emberek egyes tulajdonságai, például a bőrszín, a vallás, a szexuális orientáció a személyiség olyan lényeges elemének tekinthetők, amelyek a kiemelt, speciális védelem igényét is hordozzák. Az antidiszkriminációs jogban és terminológiában ezek az úgynevezett védett tulajdonságok, amelyek alapján az egyébként összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tilos különbséget tenni. Az, hogy melyek lesznek a védett tulajdonságok, térben és

⁶ Átol Dorottya – Dombos Tamás – Jovánovics Eszter – M. Tóth Balázs – Pap András László – Udvari Márton (2013): Közösség tagja elleni erőszak – alternatív kommentár. Fundamentum, 17. évf. 4. sz. 79-92., 80.

⁷ A szakirodalom, illetve a nemzetközi dokumentumok – pl. az EBESZ Miniszteri Tanács 9/09. sz. döntése a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésről (OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09, Combating Hate Crimes) – egy része előszeretettel használja az „előítélet-bűncselekmény” kifejezést (‘bias crime’) a gyűlölet motiválta bűncselekmény (‘hate crime’) helyett, mivel egy társadalmi csoporttal szemben érzett előítélet a bűncselekmény mozgatórugója, és bár valamilyen szintű ellenséges érzülettel mindig rendelkezik az elkövető, viszont nem szükséges, hogy az érzelmi állapota elérje a gyűlölet szintjét.

⁸ Bővebben lásd Danka Anita (2009): Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? Föld-rész, 2. évf. 3-4. sz. 92-96.

⁹ A témáról bővebben ld. még Balogh Lídia – Pap András László: A homofób és transzfób indíttatású gyűlölet-bűncselekmények előfordulása, valamint a jogi fellépés keretei Magyarországon, in: Takács Judit szerk. Homofóbia Magyarországon. Budapest, 2011, L’Harmattan, pp. 128–139.

időben, társadalmi és politikai körülmények függvényében változnak. A gyűlölet-bűncselekmények azáltal támadják az egyenlő emberi jogokon alapuló demokratikus társadalmak alapjait, hogy egy csoport dominanciájának erősítését célozzák meg egy másik degradálása révén.¹⁰ A bűncselekmény sértettjeire súlyos és/vagy hosszan tartó lélektani hatást gyakorol egy ilyen cselekmény: az áldozatok kiszolgáltatottnak érezhetik magukat újabb támadásokkal szemben és a társadalom aktív védelmének elmaradása másodlagos sérelemként jelentkezhethet, és további elutasításként hathat. A gyűlölet által motivált bűncselekményeket ráadásul sokszor nagyobb fokú erőszakossággal, gyakran csoportosan követik el. A fentiekre tekintettel, az egyébként enyhébb megítélésű cselekmények (pl. garázdaság) is súlyos hatásúak lehetnek, ezért kell ezekre is kiemelt figyelmet fordítani. A gyűlöletvezérelte bűncselekménnyel megvalósított agresszió rendeltetése ugyanis szimbolikus: gyűlöletet és elutasítást hivatott közvetíteni a közvetlen áldozato(ko)n túl a csoport többi tagja irányába is, ezért „üzenet-bűncselekményeknek” tekinthetők.

A szabályozással kapcsolatban több technikainak tűnő, valójában konceptuális kérdés is felmerül: lehet-e az áldozat és az elkövető ugyanazon (védett tulajdonsággal rendelkező) csoport tagja? Lehetnek-e a többségi közösségek a kisebbségek által elkövetett gyűlölet-bűncselekmény áldozatai? Lehetnek-e gyűlöletcsoportok tagjai is áldozatok? A személyiség milyen vonásai alkalmasak arra, hogy megalapozzák a kiemelt büntetőjogi védelmet? Bármilyen (vallási, kulturális, politikai) identitás, vagy szükséges az is, hogy ez valamilyen sérülékeny helyzettel járjon: tehát kifejezetten kisebbségvédő, vagy bármilyen identitásvédő cél és funkció indokolja-e a szabályozást? Általában indokolt-e, például a többségi, nemzeti identitás védelme, vagy csak ha valamilyen sérülékeny helyzet folyománya, és fennáll a tényleges vagy potenciális kirekesztés, marginalizáció veszélye? Az is kérdés, hogy ha nyílt végű a védett tulajdonságok listája (pl. „egyéb társadalmi helyzet”), amely az antidiszkriminációs jog esetében egyértelműen kívánatos, az nem veti-e fel a jogbiztonság és a nullum crimen sine lege („nincs büntetés bűncselekmény nélkül”)-elv sérelmét a büntetőjog esetében? Mi a helyzet akkor, ha ugyan kifejezetten valamely védett tulajdonság motiválja az elkövetőt az áldozat kiválasztásakor, de rasszista vagy homofób érzület nélkül, például egy meleg-bárból kilépők sérelmére elkövetett rablás esetén arra számítva, hogy az áldozatok jó eséllyel nem fordulnak a hatóságokhoz, mert titokban kívánják tartani a szexuális orientációjukat. Ilyen lehet az is, ha valaki azért rabol ki kínai üzletembereket, mert feltételezi, hogy több készpénz van náluk az üzlet bezárását követően. (Az ilyenek a nem prototipikus, hanem opportunisztikus elkövetők.) Az elkövetők szándéka szerint a bűncselekmény még a szűken vett értelemben is több csoportba sorolható: ilyen az izgalomkeresés; a felségterület védelme; valamilyen megtorlás (reváns egy valós, vagy képzelt támadásért); vagy a küldetést teljesítő, ahol valamilyen szélsőséges ideológia alapján követik el a gyűlölet-bűncselekményeket.

Fontos különbség van a gyűlölet-bűncselekmények szűken-, és tágabban értelmezett (a személy vagy vagyon elleni erőszak különböző formáira szorító) fogalma között. Az előbbi nem foglalja magába a hasonló tényállást hordozó, adott esetben technikai értelemben gyűlölet-bűncselekménynek tekinthető, hiszen előítéleten alapuló és a büntetőjog által szankcionált, „terrorizmus”, „szexuális erőszak”, „becsület-bűncselekmény”, illetve a „gyűlöletbeszéd” tényállásait. Leginkább az utóbbi kapcsán zajlik éles vita, hiszen a verbális erőszak egyfelől

¹⁰ Utasi Judit (2011): A gyűlöletbűnözés háttere. Kriminológiai Tanulmányok, 48. köt. 115-126.

gyakran nehezen különböztethető meg a fizikai erőszaktól, ugyanakkor a véleményszabadság alkotmányos védelme sajátos, a fizikai erőszak esetében nem jelentkező alkotmányos értékkonfliktussal jár. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásakor ugyanis leginkább azok az érvek tekinthetők meggyőzőnek, amelyek a gyűlöletbeszédet nem általános méltóság-, hanem valamilyen kisebbségvédelmi intézkedésként legitimálják: olyan csoportok tagjai esetében, akik csökkent érdekérvényesítő képességük, vagy valamilyen történelmi trauma okán nem képesek a többséggel azonos mértékben részt venni a demokratikus diskurzusban. A gyűlöletbeszéd tilalma tehát lehet a történelmi igazságtétel, vagy olyan csoportok védelmének eszköze, amelyek az ellenük irányuló gyűlöletet nem tudják figyelmen kívül hagyni, vagy fellépni ellene. Hasonló dilemmák a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatban általánosságban is felvehetőek. Ráadásul, még ha kisebbségvédelmi alapra helyezkedünk is, adódhat olyan helyzet, hogy egy nemzeti szinten számszerű kisebbségben lévő csoport lokálisan vagy regionálisan alkothasson többséget.¹¹

1.1.1. A helyes és a helytelen jogalkotás- és alkalmazás

Egy korábbi írásomban¹² hosszasan érveltem amellett, a gyűlölet-bűncselekményeket általában kisebbségvédelmi, és nem identitásvédő intézményként helyes konceptualizálni. (Még akkor is, ha adott esetben e kisebbségi státusz megállapítása komoly, elvi nehézségeket vet fel.) Pontosabban, az identitásalapú méltóság védelme akkor releváns, ha az valamilyen sérülékeny helyzet folyománya, és fennáll a tényleges vagy potenciális kirekesztés, marginalizáció veszélye. A gyűlölet-bűncselekmények ugyanis eredendően a szimbolikus igazság(szolgáltatás) eszközei, nagy részben arra tekintettel, hogy az elkövetési magatartás is szimbolikus forrása és hatása miatt válik a kiemelt büntetőigény alapjává. Fontos szem előtt tartani, hogy az alaphűncselekmény (személy vagy vagyon elleni erőszak, adott esetben bántó beszéd) eleve büntetendő, így azok sértettjei mindenképp jogosultak a büntetőjog védelmére. Azon csoportok tagjai vonatkozásában, tehát akiknél a fent említett rendszerszerű kiszolgáltatottság vagy kisebbségi helyzet nem igazolható, álláspontom szerint nem igazolható a büntetőjog által nyújtott szimbolikus többletvédelem sem. A kiemelt büntetőjogi védelem alapja ugyanis nem az identitás, a személyiség valamely vonásának a jogalkotó által értékesként történő elismerése kell, hogy legyen. A szimbolikus, normatív erővel nem rendelkező jogalkotás széleskörű alkotmányos vita középpontjában áll¹³ még az alkotmányos identitás „egyszerű” törvények keretei között történő megjelenítése vonatkozásban is, de a büntetőjog ’ultima ratio-’ jellegéből fakadóan e standardoknak különösen magasaknak kell lenniük. A büntetőjog-alkotónak tehát ellen kell állnia az különböző identitáspolitikai törekvéseknek, és kifejezésre juttatni, hogy az állam által elismert identitásoknak különböző szintjei léteznek, és a kisebbségi (nemzetiségi) törvény, az antidiszkriminációs törvény, vagy akár a népszámlálási

¹¹ Bővebben ld. pl. Jovánovics Eszter – Pap András László (2013): Kollektív bűnösség a XXI. század Magyarországon: magyarellenesség vádja cigányokkal szemben két emblemikus perben. *Fundamentum*, 17. évf. 4. sz. 153-157., továbbá Balogh Lídia - Dinók Henriett - Pap András László: A jog által láthatatlan? A gyűlölet-bűncselekmények szabályozási kérdései és gyakorlati problémái. *Fundamentum* 2012/4. Budapest.

¹² Pap, András László: Neglect, Marginalization, and Abuse: Hate Crime Legislation and Practice in the Labyrinth of Identity Politics, Minority Protection, and Penal Populism, *Nationalities Papers* 2020, megjelenés alatt

¹³ Ld. Fröhlich Johanna, “Az Alkotmányértelmezési Módszerek Igazolása (Doktori Értekezés)” (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2017).

szabályok más-más kategóriákkal és elismert tulajdonsági körrel operálnak, ez azonban nem jelent identitáshierarchiát, és a kiemelt büntetőjogi védelemből történő kimaradás nem megbélyegző, diszkriminatív magatartás. Az antidiszkrimiációs jogban alkalmazott azon logika ugyanis, miszerint 'minél szélesebb a védelem alá vont személyek, tulajdonságok köre, annál jobb' tehát itt nem alkalmazandó, sőt 'a kevesebb: több'. Mégpedig több okból: egyrészt egy a közigazgatási vagy civiljog területhez tartozó antidiszkrimiációs jogban helyesnek tekinthető a védett tulajdonságokra vonatkozó nyílt végű lista a büntető jog vonatkozásában komoly jogbiztonsági, jogállamiság és alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen a „nullum crimen sine lege” elvét sérti, ha a jogalkalmazó tetszőlegesen tágíthatja a büntetőjogi szankció hatályát.

Összességében tehát amellet érvelek, hogy a helyes gyűlölet-bűncselekmény-jogalkotás (i) taxációt alkalmaz a védett tulajdonságok és csoportok vonatkozásában; (ii) e lista, és ez nyilván közpolitikai viták eredményeként határozható meg, ténylegesen csak az adott társadalomban strukturális kirekesztettségben vagy sérülékeny helyzetben lévő csoportok tagjait érinti, és semmiképpen sem foglalja magába a többség sérelmére a kisebbségi csoport tagjai által elkövetett cselekményeket; (iii) bár evidenciának tűnik, de e bűncselekménytípus esetében kiemelten fontos továbbá, hogy azokat a gyakorlatban megfelelően alkalmazzák (és már emiatt is fontos, hogy a jogalkalmazó a jogalkotó által világosan megfogalmazott fogalmi keretben, pontosan meghatározott személyi- és tárgyi hatály ismeretében dolgozhasson), ugyanis itt rendszerszerű a tényleges joggyakorlat elmaradása: többnyire az úgynevezett 'alulminősítés' formájában, amikor indul ugyan eljárás, de az alapbűncselekmény alapján, és éppen a gyűlölet-bűncselekmények lényegét jelentő, a motivációt sújtó speciális szankció marad el.

1.2. Populizmus: konceptualizáció és módszertan

Bartha Attila¹⁴ összefoglalásában:

„klasszikus művében, a homo politicusban Lipset¹⁵ a populizmust [...] a szegényebb társadalmi rétegek szélsőséges tömegmozgalmaként határozta meg [...] Az utóbbi évtizedek irodalmában emellett a populizmus három újabb értelmezése rajzolódott ki: (1) a populizmus mint politikai stratégia,¹⁶ (2) a populizmus mint politikai kommunikációs stílus,¹⁷ és (3) a populizmus mint

¹⁴ Bartha Attila, "Makrogazdasági Stabilizáció Másképp – a Gazdaságpolitika Populista Fordulata," in *Trendek a Magyar Politikában 2. A Fidesz És a Többiek: Pártok, Mozgalmak, Politikák*, Boda Zsolt; Szabó Andrea (szerk.) (Budapest: MTA TK PTI–Napvilág, 2017), 311–343.

¹⁵ Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981).

¹⁶ Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics* 34.1 (2001): 1–22. ; Robert S. Jansen, "Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism," *Sociological Theory* 29.2 (2011): 75–96.

¹⁷ Alan Knight, "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico," *Journal of Latin American Studies* 30.2 (1998): 223–48. ; Margaret Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy," *Political Studies* 47.1 (1999): 2–16. ; Ernesto Laclau, "Populism: What's in a Name?," in *Populism and the Mirror of Democracy*, Francisco Panizza (szerk.) (London: Verso, 2005), 32–49. ; Umut Korkut, *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, Populism* (New York: Palgrave Macmillan, 2012). ; Benjamin Moffitt and Simon Tormey, "Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style," *Political Studies* 62.2 (2014): 381–397.

ideológia¹⁸ [...] a populista közpolitikai pozíció alapvetően rezponzív az „igazi népet” reprezentáló választói többség preferenciái iránt és szemben áll [...] a politikailag népszerűtlen kisebbségekkel,¹⁹ [...] Másfelől a populista közpolitikai narratívák tipikusan megosztóak: világos a jók és/vagy áldozatok közösségéhez tartozók, illetve a rosszak és/vagy bűnösök, felelőtlenek tábora”

Gönczöl Katalin megfogalmazásában a ’büntető populizmus’ a büntető igazságszolgáltatásról, a bűnözéskontrollról szóló viták átpolitizálódását jelenti, és ilyenkor

„az uralkodó politikai elit a közvélemény nyomására hivatkozva a bonyolult társadalmi jelenségekre [...] folyamatosan leegyszerűsítő, látványos és gyors sikereket ígérő módon reagál. A súlyos társadalmi konfliktusok enyhítésének érdemi kezelése helyett az elit gyakran nyúl a társadalmi kontroll kiterjesztéséhez, a korábbinál indokolatlanul szigorúbb büntetések alkalmazásához. [...] David Garland a jelentős közfelháborodást keltő, amúgy ritkán előforduló bűncselekményekre adott, nagy médiaérdeklődést és érzelmileg fűtött válaszokat kiváltó, tartós politikai folyamatként határozta meg. [...] más szakértők szerint [...] ez abban is jelentkezik, hogy] a tájékozatlan közvélemény a média egy részének tevékeny közreműködésével nyomást gyakorol az igazságszolgáltatásra, arra hivatkozva, hogy megnövekedett a bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb elbánás igénye.”²⁰

Boda Zsolt és szerzőtársai²¹ szerint pedig „a büntető populizmus olyan büntetőpolitikának tekinthető, amelynek fő célja a közvélemény vélt vagy valós elvárásainak való megfelelés és ezáltal politikai népszerűség szerzése.”

Tekintsük át a gyűlölet-bűncselekményekkel összefüggésben értékelhető populizmus két esetkörét: elsőként a tényállásban meghatározott védett csoportok körének meghatározását, majd a tényállás alkalmazásának rendszerszerű elmaradását.

1.2.1. A védett csoportok kérdése

Fent emellett érveltem, hogy a gyűlöletbűncselekményeket dogmatikailag a legtisztábban kisebbség-, és nem identitásvédő intézményként lehet konceptualizálni. Az ettől eltérő, identitásvédő felfogás következménye az, hogy számos identitás csoport azzal az igénnyel fog fellépni, hogy bekerüljenek a jogalkotó által kiemelt elismeréssel és védelemmel ’megbecsült’ körbe, mi több, ennek elmaradását a csoport nem megfelelő elismerésének veszi. A védett csoportok körének proliferációját jelentő jogalkotás az identitáspolitikai populizmus jól dokumentált formája.²² Schweppe bemutatja, hogy nemzetközi kitekintésben az alábbiak a

¹⁸ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, “Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis,” in *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cas Mudde; Cristóbal Rovira Kaltwasser (szerk.) (New York: Cambridge University Press, 2012).

¹⁹ John L. Sullivan et al., *Political Tolerance in Context: Support for Unpopular Minorities in Israel, New Zealand, and the United States* (Boulder: Westview Press, 1985).

²⁰ Gönczöl Katalin, “A „büntető Populizmus”,” *Élet és Irodalom* 57.36 (2013). ; Ld. még Gönczöl Katalin, “A Büntető Populizmus Térnyerése 2010-2014,” *Kriminológiai Közlemények*.75 (2015). ; Ld. még: John Pratt, *Penal Populism* (Routledge, 2007).

²¹ Boda Zsolt et al., “Főszerepben a Politika: A Büntető Populizmus Diskurzusai a Magyar Politikában És a Médiában/Politically Driven: Mapping Political and Media Discourses of Penal Populism - the Hungarian Case,” *Politikatudományi Szemle* 23.3 (2014).

²² Ld. pl Schweppe Schweppe, Jennifer. 2012. “Defining Characteristics and Politicising Victims: A Legal Perspective.” *Journal of Hate Studies* 10 (1): 173–198., 177, 185 o.

leggyakrabban használt csoportok: abortuszt végző orvosok közössége, állampolgárság, az utazó (Traveller)-közösséghez tartozás, bűnszín, büntetett előélet, családi állapot, családi felelőségek (idős vagy gyermekápolás például), egészségi állapot, életkor, érdekképviseleti szervezeti tagság, etnikai hovatartozás, faj, fizikai megjelenés, fogyatékoság, gazdasági helyzet, kábítószer-függőség, nem, pedofil tendenciák, politikai nézetek vagy szervezeti tagság, származás, tanulói jogviszony, társadalmi helyzet, terhesség, vallás.²³ E csoportok politikai vagy jogi érvekkel eredményesen bizonyították vagy az elnyomás és a marginalizáció hosszan tartó történelmi folyamatát, vagy az emberi jogi szempontok meggyőzőségét, többnyire valamilyen politikailag is jelentős társadalmi mozgalom részeként – 'a legitim áldozatok hierarchiájának versenyében.' Azt is látni kell, hogy a legtöbb védett csoport beemelésakor, néhány olyan megosztó identitáspolitikai csoport kivételével, mint a melegek vagy a transzneműek, az emellett síkraszálló politikusok csak nyerhetnek: anélkül érvelhetnek, jó pontokat szerezve az érdekcsoportok és szavazóik részéről, hogy érdemi ellenállásba ütköznenek például törvénymódosító javaslataik kapcsán. Nemigen kell költségvetési többletterhekkel számolniuk, és a bűn elleni fellépés mellett, pozitív társadalmi ideák és csoportok támogatóikká válhatnak. Bottoms rámutat, hogy az identitáspolitika így automatikusan büntető populizmusba csap át, akár úgy is, hogy a politikusok elhiszik, és akként érvelnek, hogy e törekvések a többség szigorú büntetőpolitikai igényeit elégíti ki.²⁴ Az identitásvédelem szolgálatába állított kodifikáció különös vadhajtsa az, a magyar példával is szemléltetett esetkör, amikor a gyűlölet-bűncselekmény tényállásokat a többségi társadalmi tagjainak sérelmére kisebbségi csoporthoz tartozó elkövetőkkel (szélsőséges esetben kifejezetten gyűlölet-csoportok tagjaival) kapcsolatban alkalmazzák. Ez a büntető populizmus, Haney²⁵ által büntető nacionalizmusnak nevezett formája.

1.2.2. A jogalkalmazás rendszerszerű elmaradása

A gyűlölet-bűncselekmény tényállások alkalmazásának rendszerszerű elmaradása a nemzetközi szakdiplomácia irányában megvalósuló büntető populizmus egy formájaként is koncepcionalizálható. Godzisz²⁶ széles körben elemzi e jelenséget a balkáni országok példáján, és rámutat, hogy ott ez az „európaizáció” folyamatának része, a csatlakozást előkészítő jogharmonizáció proaktív színlelése, a jogalkotásra ugyanis a tényleges gyakorlati alkalmazásra való elköteleződés hiányában kerül sor. Kutatásában olyan társadalmakra fókuszál, ahol a homofóbia jelentős mértékűnek mondható, ugyanakkor kiterjedt jogalkotás zajlik a homofób erőszak elleni büntetőjogi fellépés céljából – csak éppen nem alkalmazzák-e tényállásokat. A magyar esettanulmány erre a jelenségre is szolgál példákkal, de e gyakorlat széles körben elterjedt. A sajátossága, eltérően más, látenciában maradó bűncselekményekkel, hogy itt a joggyakorlat hiánya a leggyakrabban nem azt jelenti, hogy a büntető-igazságszolgáltatási rendszer egy-az-egyben kizárná e közszolgáltatásból az érintett sértetteket, hanem hogy az úgynevezett 'alulminősítés' esetében indul ugyan eljárás, de az alapbűncselekmény alapján, és éppen a gyűlölet-bűncselekmények lényegét jelentő, a motivációt sújtó speciális szankció marad el. Azontúl, hogy a jog alkalmazásának elmaradása az intézményes diszkrimináció egy formája, emellett a desuetudo (normatív aktust lerontó, eltörülő szokásjog), azaz a jog devalvációja is, és ezáltal sérti a jogállamiság elvét.

²³ Uo.

²⁴ Bottoms, Anthony. 1995. "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing." In *The Politics of Sentencing Reform*, edited by Rod Morgan and Chris Clarkson, 17–49. 40.o.

²⁵ Haney, Lynne (2016) *Prisons of the past: Penal nationalism and the politics of punishment in Central Europe*, Punishment & Society 2016, Vol. 18(3) 346–368

²⁶ Godzisz, Piotr (2019) *The Europeanization of anti-LGBT hate crime laws in the Western Balkans*, Crime, Law and Social Change 71:291–306

1.3. Hazai megoldások és joggyakorlat

Az általános állításokat követően rátérünk magyar jogalkotás és jogalkalmazás vizsgálatára. A vizsgált szabályozásnak három esetkörét érdemes elkülöníteni: (i) a szűken értelmezett gyűlölet-bűncselekmény szabályait; (ii) a büntető törvénykönyv további gyűlölet-cselekményeket szabályzó rendelkezéseit; (iii) a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályait.

1.3.1. A szűken vett gyűlölet-bűncselekmények szabályozása és gyakorlata

A szűken vett gyűlölet-bűncselekmény-tényállást a hatályos Btk., az emberi méltóság és egyes alapvető jogok elleni bűncselekmények fejezetében szereplő 216. §-a szabályozza, az alábbi módon:

„(1) Aki más valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt olyan, kihívóan közösséggellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az adott csoport tagjában riadalmat keltsen, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki mást valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporthoz vagy a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása vagy vélt tartozása, így különösen fogyatékosága, nemi identitása, szexuális irányultsága miatt bántalmaz, illetve erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a közösség tagja elleni erőszakot a) fegyveresen, b) felfegyverkezve, c) jelentős érdeksérelmet okozva, d) a sértett sanyargatásával, e) csoportosan vagy f) bűnszövetségben követik el. (4) Aki a közösség tagja elleni erőszakra irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az előítéletes indítékból elkövetett bűncselekmény önálló tényállásként a magyar jogban az 1961-es Büntető Törvénykönyv elfogadásával jelent meg. A „nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport elleni bűncselekmény”-nevet viselő tényállás a Btk. XI., az emberiség elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezetében, a béke elleni bűncselekmények cím alatt szerepelt. A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a tényállás bevezetésére a népirtás büntetvény megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény által Magyarországra rótt nemzetközi kötelezettség miatt volt szükség. Az 1978-as Btk. a vonatkozó tényállást változatlan formában fenntartotta, de később a számos módosításon ment keresztül, ezek mindegyike a védett csoportok, illetve a tényállás körébe vont elkövetői magatartások bővítése irányába mutatott. 1996-ban az emberiség elleni bűncselekmények közül átkerült a személy elleni bűncselekmények közé, és a bűncselekmény elnevezését „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak”-ra változtatták. A módosítás háttérében az állt, hogy nem volt alkalmazható olyan esetekben, amikor a bűncselekmény sértettje egy konkrét személy volt, mivel a tényállás az emberiség elleni bűncselekmények között szerepelt, jogi tárgya az emberiség békéje, illetve a különböző nemzeti, népi, faji vagy vallási csoportok mint olyanok voltak. 2008-tól, a Meleg Méltóság Menet résztvevőit ért erőszakos incidensekre

adott reakcióként a jogalkotó a védett csoportok listájának nyíltá tette „a lakosság egyes csoportjaihoz tartozása” fordulattal és a tényállást „közösség tagja elleni erőszak”-ra nevezte át.

A 2012-es Btk. a nyílt lista fenntartása mellett szélesebb körben nevesíti az előítéletes indítékból elkövetett támadásoknak gyakran kitett társadalmi csoportokat. Emellett részben újrafogalmazva a 2011-ben bevezetett garázda jellegű elkövetési magatartást, a tényállás megállapításához elég, ha a kirívóan közösségellenes magatartás az adott társadalmi csoport tagjaiban alkalmas a riadalom kiváltására, ugyanakkor nem szükséges, hogy a kihívóan közösségellenes magatartás kifejezetten egy konkrét személy ellen irányuljon. A törvény indokolása külön is kitér arra, hogy a tényállás magába foglalja a vagyon ellen irányuló magatartásokat is, amelyek adott esetben például a rongálással halmazatban állapíthatók meg.²⁷

A Büntető törvénykönyv 2012-es újrakodifikálása során, a törvénytervezet társadalmi vitája keretében civil szervezetek egy csoportja két részletes javaslatot is készített a gyűlöletvezérelte bűncselekmények hatékonyabb szabályozása érdekében.²⁸ Javaslatuk valamennyi felvetett probléma tekintetében több alternatívát ajánlott a jogalkotó figyelmébe. Kitértek többek között a védendő csoportok meghatározásának problémáira és a pontosítás lehetséges formáira. Álláspontjuk szerint, amennyiben a jogalkotó zárt listát alkalmaz, az kiiktatja a jogalkalmazásbeli bizonytalanságot, elkerüli a jogszabály értelmének aláadását, hiszen kizárja, hogy olyan csoportok is védelmet kapjanak, amelyek tagjait nem egy vagy több, a személyiségük lényegi vonásaként meghatározott védett tulajdonság köt össze. Különös hangsúlyt fektetett a javaslat a társadalmi csoporttal összefüggésbe hozható dolog sérelmére elkövetett gyűlölet-bűncselekményekre, valamint a zaklatás és a garázda jellegű tényállások esetleges módosítására. A javaslatból keveset fogadott el a jogalkotó.

Fontos hangsúlyozni, hogy a korábbi törvényszöveg indokolásaként a jogalkotó következetesen a nemzetközi kötelezettségek teljesítését jelölte meg a szabályozás indokaként, amelyet a 2012-es szöveg vonatkozásában, noha a törvényszöveg érdemben nem változott, előtérbe került a hazai nemzetiségek irányában érzett elköteleződés. A hatályos Btk. indokolása²⁹ elsőként a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt hozza fel a szabályozás indokaként, amely „9. § (1) bekezdése értelmében Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely a) a nemzetiségnek [...]a többségi nemzetből történő kirekesztését, [...] célozza, vagy ezt eredményezi [...] c) a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatarozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza [...]. E rendelkezésre figyelemmel a Javaslat büntetendővé nyilvánítja a közösség tag a elleni erőszakot.”

Hangsúlyozza, hogy „A bűncselekmény jogi tárgya a nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjainak szabadsága és emberi méltósága; az emberi szabadság és

²⁷ ÁTOL et al. pp. 81-83.

²⁸ Javaslatok az új büntető törvénykönyv gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó szabályozására, 2012. március 6. az Országgyűléshez benyújtott T/6958 sz. törvényjavaslat vonatkozásában, 2012. május 3. <http://gyulolettellen.hu/szakmai-anyagok>

²⁹ <https://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf>

méltóság, illetve a meghatározott csoporthoz való tartozás joga és az ezen alapuló különbözőségek tiszteletben tartása.” A védett csoportok vonatkozásában mindemellett már megjelenik a nemzetközi kötelezettségek teljesítése mint indok is: „A nemi irányultság és a nemi identitás szerepeltetését a nemzetközi ajánlások teljesítése mellett az is indokolja, hogy Magyarországon növekedett az e csoportok tagjai ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények száma. A fogyatékos személyek kiemelését szintén a nemzetközi elvárások és az teszi indokolttá, hogy e személyek az állapotukból fakadóan nehezebben tudják megvédeni magukat az ellenük elkövetett támadásokkal szemben.”

A kommentár³⁰ már elsőként a nemzetközi elvárásokat említi, nevesítve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát és az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményt: *„Az ország területén tartózkodó és az uralkodó lakosságtól eltérő nemzetiségek, etnikai, faji vagy vallási csoportok tagjainak a büntetőjogi védelme ... nemzetközi jogi kötelezettségen alapszik. [...] Magyarország több olyan nemzetközi egyezményhez is csatlakozott, amelyek tiltják a nemzeti, népi, faji és vallási csoportok ellen elkövetett erőszakos cselekményeket, az ilyen csoportok elleni uszítást, a gyűlöletkeltést és egyáltalán a csoport tagjainak a megkülönböztetését. A szerződést aláíró országok számára a nemzetközi egyezmények azt a kötelezettséget is előírták, hogy tegyék a belső jog részévé a nemzeti, népi, faji és vallási csoportok elleni bűncselekmények elkövetését.”*

A szabályozással kapcsolatban leginkább két irányból fogalmazódik meg kritika: a védett csoportok és a jog alkalmazásának tekintetében. Vegyük ezeket sorra!

1.3.1.1. Identitásvédelem – adott esetben a többségé

A hatályos Btk. indoklása szerint³¹ *„A büntetőjogi védelem valamennyi olyan közösség, csoportosulás tagjára kiterjed, akit a csoporthoz való tartozása vagy annak vélelmezése miatt bántalmaztak, avagy erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítettek valaminek a megtételére, meg nem tételére vagy eltűrésére. Amint azt a közösség elleni izgatás tényállását vizsgáló 30/1992. (V. 22.) AB határozat kifejtette, az Alkotmánybíróság értelmezésében a lakosság egyes csoportjai kitétel mögött „az eltérő nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb résztvevői) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándéka húzódik meg”. A kommentár szerint³² „A bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándékából következik, hogy [...] azok lakosságon belüli számarányától a jogalkotó nem kívánta függővé tenni. [...] A bűncselekmény passzív alanya elvileg bárki lehet [...] mivel a törvény speciális elkövetői kört nem jelöl meg [...] Tehát [...] az sem zárható ki, hogy ugyanazon [...] csoporthoz [...] tartozó tagja követi el a bűncselekményt a csoport egy másik tagja sérelmére.”*

Annak ellenére döntött így a jogalkotó, hogy több, jelentős kritikai visszhangot kiváltó olyan döntés született, ahol a tényállást a roma kisebbség által a többségi társadalom, esetenként rasszista gyűlöletcsoportok tagjai ellen elkövetett cselekmények tekintetében alkalmazták. Egy sajtóbeszámolót idézve: *„2009 márciusában, nem sokkal a tatárszentgyörgyi gyilkosságok*

³⁰ Kónya im.

³¹ <https://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf>

³² Kónya im.

után, Miskolcon cigányok egy csoportja megtámadott egy autót, amely a házaik közelében cirkált éjszaka. Az autóban százezer forintos kár keletkezett, a benne ülők könnyebb hámsérüléseket szenvedtek. 2009 novemberében Sajóbáonyban szintén cigányok egy csoportja támadt a városba érkező gárdisták autójára, miután előző nap már összetűztek egy Jobbik-gyűlés résztvevőivel. Az autóban komoly károk keletkeztek, súlyos személyi sérülés itt sem történt. 2009 szeptemberében a józsefvárosi Tavaszmező utcában egy főleg cigányokból álló társaság megtámadott egy diákot. Miskolcon a bizonyíték egy bot volt, amelyet a támadás közelében találtak, és amelyre rá volt írva, halál a magyarokra. Sajóbáonyon a szemtanúk és a sértettek szerint a támadók azt kiabálták, megdöglötök, büdös magyarok. A Tavaszmező utcában szintén magyarsága miatt gyalázták a fiút, azt mondták neki, hogy mersz bejönni a mi utcánkba?”³³

A jogalkotó, noha a nemzetiségi/kisebbségi törvényt hozza fel „háttérjogszabálynak,” magáévá tette tehát azt a jogértelemezői álláspontot, miszerint a gyűlölet-bűncselekmény tényállások identitás- és nem kisebbségvédelmi indíttatású klauzulák.³⁴ Olyannyira, hogy a többségi nemzethez vagy valláshoz tartozó személyekkel szembeni előítéletes cselekményekre is vonatkozik a szabály. A bírói gyakorlat kezdetben meglehetősen ellentmondásos volt. A Kúria szerint: *“A bűncselekmény az emberi méltóságot, és emellett, illetve ezen belül a különböző kisebbségeket védi; elsősorban a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy más csoportok elleni erőszakos fellépést tilalmazza. [...] Az a rendeltetése, hogy senkit ne érhessen bántalmazás vagy bántódás amiatt, mert más népcsoporthoz tartozik. [...] relatív, és mindig a tényleges szituációtól is függ, hogy adott helyen és időben ki tekinthető többségnek, illetve kisebbségnek.”*³⁵

Ugyanakkor a Kúria 3/2015 számú büntető elvi döntése³⁶ rámutat, hogy *„[a] közösség tagja elleni erőszak büntettének sértettjei adott esetben a többségi társadalomhoz tartozó személyek is lehetnek, amennyiben az e csoporthoz valós vagy vélt tartozásuk miatt szenvednek sérelmet.”* Ezt egy olyan ügyben állapította meg a bíróság, ahol *„[...]A fiatalkorú I. r. vádlott [...] azt a kijelentést tette a sértettre, hogy »nézzétek, a hülye kis magyar geci nem akart nekem cigarettát adni, ki kellene irtani a fajtáját«. Ezzel egyidejűleg leköpte és egy ízben ököllel szájon vágta a sértettet.”*

A bíróság szerint *„A sértettel szemben alkalmazott erőszak motívuma ... a sértett magyarsághoz tartozása volt, mely nem adódhatott a [...] cigaretta át nem adása miatt érzett indulatából. A jogszabály [...] egyértelművé tette, hogy a jogalkotó célja minden olyan közösség, csoportosulás tagjának védelme, akit a csoporthoz való tartozása vagy annak vélelmezése miatt bántanak, avagy erőszakkal vagy fenyegetéssel kényszerítenek valaminek a megtételére, meg nem tételére vagy eltűrésére. [...] még az elviekben többségi társadalomhoz tartozó személyekből álló csoport tagjai is kerülhetnek olyan helyzetbe, amikor büntetőjogi védelem*

³³ PLANKÓ Gergő (2011. március 17): Csak cigányok támadnak rasszista okokból? Forrás: *Index.hu* (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.) Bővebben ld. pl. JOVÁNOVICS – PAP 2013, továbbá BALOGH – DINÓK – PAP 2012

³⁴ KOLTAY András (2013): A gyűlöletbeszéd korlátozása a magyar jogrendszerben. In KOLTAY András szerk.: *A gyűlöletbeszéd korlátozása Magyarországon. Alkotmányos és jogalkalmazói megközelítések, európai kitekintéssel.* Budapest, CompLex Wolters Kluwer. 17–172., 110. De a 96/2008. (II. 3.) AB határozat (ABH 2008, 816, 817.) is erre a következtetésre jut.

³⁵Bfv. II. 590/2012/18.

³⁶ *Debreceni Ítéltábla Fkhar. II. 248/2014.*

illeti meg őket, amennyiben e csoporthoz való tartozás vagy vélt tartozás miatt szenvednek sérelmet. A többség – kisebbség meghatározása egyedi szituációkban teljesen felborulhat és értelmezhetlenné válhat, ennek vizsgálatát a törvényi tényállás sem írja elő. A sértetti kör leszűkülése alapvetően ellentétes lenne a diszkriminációmentes együttélés oltalmának követelményével, különösen pedig az 1969. évi 8. számú tvr.-rel kihirdetett, »A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről« szóló, [...] nemzetközi egyezményvel, mely a magyar állam számára egyértelmű jogi kötelezettséget ír elő, többek között büntetendő cselekménnyé nyilvánítva bármely, más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló erőszakos cselekedetet.»

A bírói gyakorlatban a legtöbb értelmezési nehézséget a „lakosság egyes csoportjai” fordulat jelenti. Egyfajta nyelvtani értelmezés szerint – ahogy azt fentebb olvasható – e fordulatnak megfelel egy bármilyen jellemvonás szerint azonos csoportba tartozó személyi kör. A történeti és a teleologikus értelmezés alapján azonban megállapítható, hogy csak a személyiség lényeges vonása által létrehozott csoportokhoz tartozó egyének kerülhetnek a védelem körébe, az összes többi, bármilyen egyszerű, kevésbé személyes ismérv által létrejövő csoportok kizártnak tekinthetők. Az utóbbi tekintetében ugyanis a kiemelt büntetőjogi védelemnek semmilyen indoka nincs. Nem csak a kisebbség–többség–sérülékenység problémája merül fel ezzel összefüggésben, hanem az a kérdés is, hogy hogyan kell megítélni azon társadalmi csoportokhoz tartozást, amelyek valamely politikai nézethez vagy szubkulturális azonosságtudathoz kapcsolódnak, mint például egy futballklub szurkolóinak vagy egy szélsőséges nézetet valló csoport tagjainak összetartozását. Ez utóbbi kérdés kapcsán a Legfelsőbb Bíróság 2011-ben már állást foglalt egy, a Magyar Gárdához tartozó személyek terhére elkövetett bántalmazás kapcsán. A Bíróság értékelése szerint: *„A nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy egyéb lakossági csoport ellen irányuló célból létrehozott és a törvényi előírásokkal nyilvánvalóan szembe helyezkedő szerveződés tagjait – kiváltképpen akkor, ha a szervezetet a bíróság jogerős döntésével már fel is oszlatta – értelemszerűen a büntetőjog sem védheti fokozottan, hiszen ebben az esetben a jogrend egységének elve szenvedne súlyos sérelmet. [...] A bűncselekmény (ti. közösség tagja elleni erőszak) jogi tárgya a meghatározott – nyelvi, kulturális, hitbeli összetartozás, avagy a közös eszmerendszer által jellemzett – csoporthoz tartozás joga és az erre épülő különbözőségek tiszteletben tartása. [...] Az eszmerendszer közösségére alapozottan szervezett csoport (amely lehet egyesület, mozgalom stb.) tagjai azonban csak akkor élvezhetnek kiemelt büntetőjogi védelmet, ha a szervezet az alkotmányban rögzített elveket tiszteletben tartva, törvényes keretek között fejti ki a tevékenységét.”*³⁷

(Érdeemes megjegyezni, hogy létezhetne olyan jogértelmezés is, amely szerint a ’magyar nemzet’ mint védett jogtárgy a később tárgyalandó ’uszítás’ esetével ellentétben a közösség tagja elleni erőszak tényállásának nem része, és amikor a jogalkotó kihagyta a taxációból, akkor az egy szándékos döntés eredménye volt.)

Bencze Mátyás ezen (és általában a gyűlölet-bűncselekményeket érintő) döntésekkel kapcsolatban átfogóan érvel amellet, hogy az ellentmondásos és a sok esetben alapjogi szempontból aggályos bírói gyakorlat legfőbb oka az „ítélkezési populizmusban” rejlik.³⁸

³⁷ Bfv.III.87/2011/5.

³⁸³⁸ Bencze Mátyás: Gyűlölet-bűncselekmények és „ítélkezési populizmus”, FUNDAMENTUM 18: (1-2) pp. 129-139.

1.3.1.2. Kirakatszabályozás?: Az alulminősítés esete

A fentiek értelmében a gyűlölet-bűncselekmények elmélete sem különíthető el a gyakorlattól. Természetesen egy pusztán számsor-összehasonlítás nem jelent nagyon sokat, hiszen a látenciától kezdve a tényleges bűnügyi fertőzöttségen át sok minden lehet a háttérben, de beszédes, hogy a 65,8 milliós Egyesült Királyságban Angliában és Walesben 2017-ben 95552 gyűlölet-bűncselekményt regisztráltak,³⁹ a kb. ötmilliós Norvégiában 549-et, amíg Magyarországon 36-ot, amely 30 vádemelést eredményezett. A gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni büntetőjogi fellépés említett alapvető jelentőségű problémája: az alulminősítés. Az áldozatok számára jogi képviseletet nyújtó szervezetek és a témával foglalkozó független szakértők egybehangzó véleménye ismerhető meg pragmatikus szemléletű, empirikus kutatáson alapuló tanulmányokból.⁴⁰ Mind a nyomozási, mind a büntetőeljárás későbbi szakaszában jellemző a jogalkalmazási probléma, hogy a hatóságok figyelmen kívül hagyják a bűncselekmény háttérében húzódó előítéletes indítékot annak minősítése során. Így lesz rasszista vagy egyéb előítéleten alapuló, kihívóan közösségellenes magatartással járó közösség tagja elleni erőszaktól garázdaság; bántalmazással, fenyegetéssel járó közösség tagja elleni erőszaktól testi sértés. Érvelhet az ebben problémát nem látó jogalkalmazó azzal, hogy amennyiben bűnösség esetén elmarasztaló ítélet születik, nincs jelentősége, hogy azt garázdaság vagy közösség tagja elleni erőszak elkövetéséért állapítják meg. Az áldozat, a teljes áldozati közösség és a társadalom egésze szempontjából azonban ennek el nem hanyagolható jelentősége van, mint ahogy arra az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó iránymutatása is rávilágít.⁴¹ Eszerint egyetlen előítéletre utaló körülmény fennállása kötelezettséget keletkeztet arra, hogy a nyomozó hatóságok megtegyenek minden szükséges intézkedést az esetleges rasszista motívum feltárása érdekében. E tétel visszaköszön a Šečić kontra Horvátország,⁴² a Stoica kontra Románia ügyben⁴³, de több Magyarország ellen folyt eljárásban született döntésben is.⁴⁴ A strasbourgi bíróság gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos

³⁹ <https://hatecrime.osce.org/united-kingdom>

⁴⁰ Bárd Petra (2015): A gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi üldözésének jogszabályi és társadalmi feltételrendszere. In Inzelt Éva szerk.: Kriminológiai Közlemények 75. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság. 93-154., Dombos Tamás – Jovánovics Eszter – Kirs Eszter – M. Tóth Balázs – Udvari Márton (2014): Jogalkalmazási problémák a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásokban A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (GYEM) tapasztalatai. Budapest, GyEM.

⁴¹ A témáról bővebben Kirs Eszter (2015): Jogegységesítés az Európai Unióban a gyűlölet-bűncselekmények megtorlása kapcsán. In Angyal Zoltán szerk.: Decem anni in Euroaea Unione II. - Európai és nemzetközi jogi tanulmányok. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 47-64.

⁴² Šečić kontra Horvátország (40116/02), 2007. aug. 31.

⁴³ Stoica kontra Románia (42722/02), 2008. márc. 4.

⁴⁴ Balázs kontra Magyarország (15529/12), 2015. okt. 20, Király és Dömötör kontra Magyarország (10851/13), 2017. jan. 17., R.B. kontra Magyarország (64602/12), 2016. ápr. 12. Ld. még Balázs v. Hungary, no. 15529/12, 2015. október 20. Bővebben ld. Kirs Eszter – Pap András László (2016): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a gyűlölet-bűncselekmények esetén folytatott nyomozásról. Az előítéletes motiváció feltárásának kötelezettsége a Balázs kontra Magyarország ügyben hozott ítélet szerint. Jogesetek magyarázata: JeMa, 7. évf.

eljárásaiban a következő sztenderdek határozhatóak meg: hatékony és gyors nyomozásra, hatósági gondosságra vonatkozó kötelezettség; a bizonyítékok pártatlan értékelésének kötelezettsége; az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettség (sui generis tényállás hiányában is); valamint az, hogy a vegyes motiváció nem zárja ki az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettséget. Ezek elmaradása pedig az Egyezmény sérelmét jelentik.

1.3.2. Gyűlöletbeszéd a Btk.-ban

Az új Btk. és az Alaptörvény hatályba lépését megelőző években a gyűlöletbeszéd szabályozására több meddő, alkotmánybíróvási kontrollon elbukott szabályozási kísérlet láttunk Magyarországon.⁴⁵ Az Alaptörvény szövegezése azonban némileg új helyzetet eredményezett. A hatályos Btk. több további, gyűlölet-cselekményt kriminalizáló szabályt tartalmaz. A XXXII., a köznyugalom elleni bűncselekmények fejezetében találhatóak a gyűlöletbeszéd-tényállások: a „közösség elleni uszítás”,⁴⁶ „a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása”,⁴⁷ „nemzeti jelkép megsértése”,⁴⁸ valamint az „önkénturalmi jelkép használata.”⁴⁹ Természetesen gyűlölet-bűncselekmény emellett a XIII., az emberiesség elleni bűncselekményeket felsoroló fejezetben szereplő (a

3. sz. 69-78., továbbá Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport gondozásában, Ivány Borbála, Jovánovics Eszter és Kirs Eszter szerzőségével készült egy összefoglaló esetválogatás *„Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában.* ld. <http://gyuloletelten.hu/aktualitasok/strasbourg-megfelelo-vedelmet-kell-adni-romaknak-gyulolelet-buncselekmennyekkel-szemben>, Ivány Borbála – Jovánovics Eszter – Kirs Eszter (2016): *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán folytatott büntetőeljárások tárgyában.* Budapest, GyEM.

⁴⁵ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 12/1999. (V. 21.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, 18/2004. (V. 25.) AB határozat, 95/2008. (VII. 3.) AB határozat.

⁴⁶ 332. § Aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet ellen, b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, illetve annak tagja ellen, vagy c) a lakosság egyes csoportjai, illetve azok tagjai ellen - különösen fogyatékosokra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel - erőszakra vagy gyűlöletre uszít, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁴⁷ 333. § Aki nagy nyilvánosság előtt a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek által elkövetett népirítás vagy más, emberiesség elleni cselekmények tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁴⁸ 334. § Aki nagy nyilvánosság előtt Magyarország himnuszát, zászlaját, címerét vagy a Szent Koronát sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, illetve azokat más módon meggyalázza, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁴⁹ 335. § Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vöröscsillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet a köznyugalom megzavarására alkalmas - különösen az önkényuralmi rendszerek áldozatainak emberi méltóságát vagy kegyeleti jogát sértő - módon a) terjeszt, b) nagy nyilvánosság előtt használ, vagy c) közszemlére tesz, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő.

korábbi Btk-ban is ismert, de szerencsére a gyakorlatban nem releváns) „népirtás”⁵⁰, „emberiesség elleni bűncselekmények”,⁵¹ és az „apartheid”⁵² is.

Ezek közül a témánk szempontjából az uszítás, a klasszikus gyűlöletbeszéd szabályozása lesz leginkább releváns. A jogalkotás döntő részben 2010 előtti, de az Alaptörvény és az új Btk. is hozott némi változást. A kérdést illető alkotmányos dilemma túlmutat az írás és a gyűlöletcselekmények tárgykörén, ugyanis, ellenétben a szűken vett, fent tagalt tényállással, itt van egy a közösségek tagjai számára nyújtott speciális védelem és jelképes elismeréssel szemben álló érték: a véleménynyilvánítás szabadsága. (A bántalmazás, erőszak esetén ilyen jog értelemszerűen nincs.) A hatályos Btk. indokolása szerint „Az elmúlt években a jogalkotó számos kísérletet tett arra, hogy büntetendővé nyilvánítsa a gyűlöletbeszédet, de az

⁵⁰ 142. § (1) Aki valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítése céljából a) a csoport tagjait megöli, b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz, c) a csoportot olyan életfeltételek közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik, d) olyan intézkedést tesz, amelynek célja a csoporton belül a születések meggátolása, e) a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba elhurcolja, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki népirtásra irányuló előkészületet követ el, két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁵¹ 143. § (1) Aki a lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadás részeként a) emberölést követ el, b) a lakosságot vagy annak egy részét olyan életfeltételek közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik, c) a lakosságot vagy annak egy részét jogszerű tartózkodási helyéről kitelepíti, d) emberkereskedelmet követ el, vagy kényszermunkát végeztet, e) más személyi szabadságától megfoszt, vagy fogva tartását jogellenesen tartja fenn, f) más szexuális erőszakra vagy annak eltűrésére, prostitúcióra, magzat kihordására vagy magzatelhajtásra kényszerít, g) másnak súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz, h) politikai, nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nemi vagy más ismérv alapján meghatározható csoportot vagy annak tagját a csoporthoz tartozása miatt alapvető jogaitól megfoszt, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki emberiesség elleni bűncselekményre irányuló előkészületet követ el, két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) E § alkalmazásában polgári lakosság elleni átfogó vagy módszeres támadásnak minősül minden olyan magatartás, amely magában foglalja az (1) bekezdésben írt cselekmények polgári lakosság elleni sorozatos elkövetését, egy állam vagy szervezet politikájának végrehajtása vagy elősegítése érdekében.

⁵² 144. § (1) Aki az emberek valamely faji csoportja által az emberek egy másik faji csoportja feletti uralom megszerzése és fenntartása, illetve a másik faji csoport rendszeres elnyomása céljából a) valamely faji csoport vagy csoportok tagjait megöli, b) valamely faji csoportot vagy csoportokat olyan életkörülmények közé kényszerít, amelyekkel a csoport, illetve a csoportok teljes vagy részbeni fizikai megsemmisítésére törekszik, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki egyéb apartheid bűncselekményt követ el, öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) A büntetés tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha az egyéb apartheid bűncselekmény súlyos következményekre vezet. (4) Aki apartheidre irányuló előkészületet követ el, a) az (1) bekezdésben meghatározott esetben öt évtől tíz évig, b) a (2) bekezdésben meghatározott esetben két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (5) A (2)-(3) bekezdés alkalmazásában egyéb apartheid bűncselekményen az 1976. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésén, 1973. november 30-án elfogadott nemzetközi egyezmény II. Cikkének a)/(ii), a)/(iii), c), d), e) és f) pontjában meghatározott apartheid bűncselekményeket kell érteni.

Alkotmánybíróság minden egyes esetben megállapította az új tényállás alkotmányellenességét.”⁵³

Valamilyen formában a legtöbb tényállás mindazonáltal régóta a büntetőjog része: Az 1989. évi XXV. törvény állapította meg a (régi...) Btk. 269. §-ának új címét (közösség elleni izgatás) és szövegét, de már 1979 óta létezett olyan jogszabályhely, amely a *magyar nemzet* vagy valamely nemzetiség, illetve valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai elleni gyűlöletre uszított. A szabályozás tehát kezdettől fogva identitás- és olyannyira nem kisebbségvédő intézmény volt, hogy, ellentétben a 'közösség tagja elleni erőszakkal', itt a többségi nemzet kifejezetten nevesített védett jogtárgy. A fő kérdés az, hogy a nem tett, hanem beszéd által elkövetett cselekmény védett jogtárgya a közösség (tagjának) méltósága, vagy valamilyen sérelem veszélye.⁵⁴

A Kommentár szerint⁵⁵ „A külföldi és a hazai szakirodalom a gyűlölet-bűncselekmények körében megkülönbözteti a - a gyűlölettetteket - ezeket a cselekményeket a hatályos jogban az emberi méltóságot sértő *sui generis* tényállás, a közösség tagja elleni erőszak (Btk. 216. §) rendeli büntetni; és - a gyűlöletbeszédet, amelynek a hatályos jogban (bár nem kizárólagosan) a közösség tagja elleni uszítás tényállása felel meg, a köznyugalmat sértő vagy veszélyeztető mivolta mellett sérti az "áldozatul" kiválasztott csoporthoz tartozók egyelő méltóságát is.” Az alkalmazott „clear and present danger” formula a nyilvánvaló és közvetlen veszély tesztjét és a támadott értékek egyediségének követelményét jelenti. Az AB szerint az uszítás éri csak el azt a szintet, amelytől szükséges és arányos mértékben korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága.

Az új Btk. bővítette, és a lakosság egyes csoportjai közül nevesítette a nemi identitást, a nemi irányultságot és a fogyatékoságot, az Indokolásban megismételve szó szerint a közösség tagja elleni erőszakkal használt indokokat a nemzetközi ajánlások teljesítése vonatkozásában.⁵⁶

A Kommentár szerint⁵⁷ „A bűncselekmény általános jogi tárgya a köznyugalom fennmaradásához fűződő fontos érdek, a jogállam politikai és szociális struktúrájának, az ahhoz kapcsolódó tudati, érzelmi viszonyok összessége. [...a tényállás] a köznyugalmat, a társadalmi békét védi, ezáltal túlmegy egyfelől a konkrét személyek elleni gyűlölködő megnyilatkozásokon, amelyek rágalmazás vagy becsületsértés megállapítására adnak alapot, másfelől túlmegy a "mindenkihez" szóló becsmérlően általánosító - rasszista, homofób stb. - kijelentéseken, közléseken is. [...] csak akkor állapítható meg, ha az elkövető megnyilatkozásai [...] elsősorban nem az értelemre, hanem a nagy nyilvánosságot jelentő embercsoportok körébe tartozók (azaz az emberek sokaságának) érzelmeire hatnak, és ezáltal alkalmasak arra, hogy az emberek sokaságában a szenvedélyeket oly mértékig felszítsák, hogy bennük olyan nagyfokú gyűlölet alakuljon ki, amely már a társadalmi rend és béke megzavarására, akár erőszakos jellegű cselekmény(ek)re vezethet. A gyűlöletre uszítás ebben az értelmezésben az erőszak érzelmi előkészítéseként fogható fel, ami ezáltal magában rejti az adott közösséghez, csoporthoz tartozó nagyszámú személyek egyéni joga megsértésének veszélyét. [...] A bűncselekmény veszélyeztető (immateriális) jellegéből pedig az következik, hogy annak megállapításához nem elegendő a veszély feltételezettsége, az absztrakt veszély, hanem az szükséges, hogy az uszítás

⁵³ Kónya. im.

⁵⁴ Ld még az 1993. év XVII. törvényt.

⁵⁵ Kónya, im.

⁵⁶ „A nemi irányultság és a nemi identitás szerepeltetését a nemzetközi ajánlások teljesítése mellett az is indokolja, hogy Magyarországon növekedett az e csoportok tagjai ellen elkövetett gyűlölet-bűncselekmények száma. A fogyatékos személyek kiemelését szintén a nemzetközi elvárások és az teszi indokolttá, hogy e személyek az állapotukból fakadóan nehezebben tudják megvédeni magukat az ellenük elkövetett támadásokkal szemben.”

⁵⁷ Kónya. im.

mint a másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerlő magatartás folytán olyan helyzet alakuljon ki, amelyben reálisan számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy a cselekmény folytán konkrét sérelem bekövetkezik, tehát az erőszakos cselekmény bekövetkezte közvetlenül fenyeget. ...Leegyszerűsítve tehát gyűlöletre uszítás megállapításához három egymásra következő követelmény elengedhetetlen, úgymint.: 1. a szenvedélyek felszítása az elkövető részéről, 2. a gyűlölet kialakulása (egy nagyobb embercsoportnak legalább egy részében), 3. a sérelem ebből eredő közvetlen és reális lehetősége. [...] Alanyi értelemben pedig a gyűlöletre uszítás az elkövetőtől annak a felismerését követeli meg, hogy a másokban gyűlöletig felszított szenvedély bármikor a tényállással védett csoporttal vagy annak tagjával, tagjaival szemben szélsőséges intoleráns kirekesztő, jogfosztó magatartásba vagy akár erőszakos cselekvésbe csaphat át. Miután a törvényi tényállás célzatot nem tartalmaz, így e bűncselekmény akár eshetőleges szándékkal is elkövethető. Ehhez elegendő, ha az elkövetője tisztában van azzal, hogy a nagyobb nyilvánosság előtt tett kijelentései vagy (ráutaló jellegű) más megnyilatkozásai olyan felfokozott gyűlölet kialakítására alkalmasak, amelyek folytán a gyűlölet - akár önfejlődés révén - átcsaphat a védett közösségek vagy csoportok elleni szélsőséges, akár erőszakos cselekvőségbe. [...] Az erőszakra uszítás a címzetteket (tehát az erőszakot várhatóan alkalmazókat) tekintve nem személyre konkretizált, amidőn a védett csoportba tartozó személyek - akik ellen az elkövető erőszakra buzdít - sem pontosan meghatározottak, továbbá az erőszakos cselekmény mibenléte sem feltétlenül pontosan körvonalazott. Ezek azok a körülmények amelyek elhatárolják az erőszakra uszítással megvalósult közösség elleni uszítást az erőszakos bűncselekmény büntetendő előkészületétől, illetőleg, amennyiben az uszítás ténylegesen erőszakba torkollik az erőszakos bűncselekményre történő felbujtástól. [...] Egy konkrét személy elleni magatartás is lehet tényállásszerű, amennyiben a személy gyalázása az egyént éppen azért éri, hogy az általa képviselt csoport ellen ellenséges érzületet keltsen fel. Nem állapítható meg azonban ez a bűncselekmény, ha a magatartás kizárólag az adott individuum ellen irányult és annak személyén keresztül nem terjed ki az általa képviselt közösségre.

Külön kiemelését érdemel a 'nemzeti jelképek védelmét' tartalmazó büntetőtényállás, amelynek sajátossága, hogy a beszédaktusok, azaz a jelképes cselekmények védett jogtárgya tágabb értelemben a nemzet méltósága, konkrétan a himnusz, zászló, címer védelme a sértő, vagy lealacsonyító kifejezéstől vagy más módon történő meggyalázásától. A horogkereszt, SS-jelvény, nyilaskereszt, sarló-kalapács, ötágú vöröscsillag terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használata, közszemlére tételét büntető rendelkezéshez hasonlóan, itt sem hozott lényegi változást az új Btk. Ugyancsak nem teljesen új (a régi Btk.ba a 2010. évi LVI. törvénnyel beillesztett) tényállás a „nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása”,⁵⁸ és itt is a „nemzetközi büntetőjogi gyakorlatra” utal az indokolás.

A kommentár⁵⁹ szerint e tényállásoknál a szabályozás oka itt az, hogy a „jelképekhez mint eszmények tárgyiasult formáihoz az emberi közösségekben általában azonos jelentéstartalmak, egyértelmű és mély emóciók kapcsolódnak. [...] az általuk megjeleníteni kívánt eszmeiség általános elítéltsége folytán negatív emóciók társulnak a társadalom széles csoportjainál. A jelképek másik része széles körben elfogadott magasztos eszmei tartalmat hordoz, amihez való pozitív érzelmi viszonyulás a társadalomban általános, ezért a jelkép becsúszása a mögöttes álló eszmei tartalom sérelmét jelenti, ezáltal széles körű ellenszenvet, esetleg tiltakozást vált ki. Ezért a pozitív emóciókat hordozó jelképek sérelme közvetve vagy közvetlenül kihat a köznyugalomra. Különösen így van ez a nemzeti jelképek esetében, amelyek a nemzet együtvé

⁵⁸ A holokauszt nyilvános tagadása” módosítása a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadására

⁵⁹ Kónya. im.

tartozásának, a haza szeretetének történelmileg kialakult szimbólumai, ezáltal sérelmük a rendkívül széles körű elfogadottságuk miatt a köznyugalom megóvása érdekében büntetőjog eszközeivel való fellépést is indokol.”

A védett csoport kapcsán: „A lakosság egyéb elkülönült csoportjai, mint speciális jogi tárgyak, lehetséges sokféleségük miatt kimerítően nem sorolhatók fel. A tényállásszerűséghez azonban minden esetben az szükséges, hogy az elkövetési magatartás (a gyűlöletre uszítás) a valamely tekintetben együvé tartozó személyek összessége (közösség mint olyan) ellen irányuljon. [...] A közösség elleni uszítás közvetlen elkövetési tárgya adott esetben a többségi társadalomhoz tartozó személyi csoport is lehet [Kúria Bfv.II.590/2012/8.]. [...] a futbalszurkolói csoportok tekintetében általában ez a bűncselekmény nem követhető el. Valamely csapat iránti rajongás nem a személyiség lényegi vonása, nem csoportképző ismérv. Az ezen alapuló csoporthoz tartozás fokozott büntetőjogi védelmet nem indokol. A tisztán szubjektív alapon (valaminek a tetszése alapján) elkülönülő személyek csoportját, illetve az e csoporthoz tartozókat (szurkolói csoportok tagjait, meghatározott zenekarok rajongótáborát), pusztán e tulajdonságuk alapján nem indokolt fokozott büntetőjogi védelemben részesíteni. Természetesen más helyzetet jelent, ha a rajongókat más, objektív vagy legalábbis a személyiséget, az emberi-társadalmi státuszt meghatározó lényeges tulajdonság is összeköti, amihez szokásosan társul az ugyanazon sportegyesület, zenekar stb. iránti rajongás, amely ezért az objektív ismérv alapján való összetartozásra utal. Ebben az esetben a szurkolói táborhoz tartozó lakossági csoport ellen gyűlöletre uszító elkövetési magatartás a tárgyalt bűncselekmény megállapítására alkalmas. ...Ehhez hasonlóan, nem illeti meg [...] magasabb fokú büntetőjogi védelem azt az eszmerendszer azonosságát alapján szerveződött csoportot - legyen az egyesület, mozgalom stb. -, amely az Alaptörvényben biztosított jogokat sértően, nem a törvényes keretek között fejt ki a tevékenységét [LB-H-BJ-2011-106. sz.]. [...] A Legfelsőbb Bíróság [...] szerint a gyűlöletre uszítás a védett nemzeti vagy más népcsoportok elleni erőszak érzelmi előkészítése. Ez tárgyi értelemben a szenvedélyek oly mérvű felszítását feltételezi, amely a gyűlölet önfejlődésével magában hordja erőszakos jellegű konkrét sérelem reális lehetőségét; alanyi értelemben pedig az elkövetőtől annak felismerését követeli meg, hogy az általa másokban felhevített szenvedély - a gyűlölet - bármikor szélsőséges aktivitásba, végső soron erőszakos cselekvésbe csaphat át [HGY 2215.].

Érdekes e tekintetben az alkotmányjogi panasz elutasításáról rendelkező 3146/2018. (V. 7.) AB határozat, ahol az indítványozó, az Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség közösség elleni izgatás büntette miatt feljelentést tett egy országgyűlési képviselőivel szemben. A Központi Nyomozó Főügyészség azonban vitatta sértetti (és pótmagánvádlói) jogállását. Az AB szerint „nem [...] minden bűncselekménynek feltétlenül van eljárásjogi (természetes, illetve jogi személy, ekként pótmagánvádlóként fellépésre jogosult) sértettje. Abban az esetben, ha a törvényi tényállás sem passzív alanyt, sem eredményt nem tartalmaz, az adott bűncselekmény az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet sérti vagy veszélyezteti, és ennek esetleges következményei konkrét természetes vagy jogi személyre nézve csupán áttételesek, a bűncselekménynek a Be. 51. § (1) bekezdése szerinti sértettje nincs. A bírósági joggyakorlat szerint az áttételes, közvetett jog- vagy érdeksérelem nem alapozza meg a pótmagánvádlói fellépést. Passzív alany, illetve eredmény hiányában kizárt a pótmagánvád az olyan bűncselekmények esetén is, mint a hamis vád büntette, a hamis tanúzás büntette, a magánokirat-hamisítás vétsége, a közérdekű adattal visszaélés vétsége, a hivatali visszaélés büntette. [...] A közösség elleni izgatás védett jogi tárgya a köznyugalom, illetőleg a Magyar Állam keretei között élő népesség különböző érzelmi, meggyőződésbeli és tudati közösség alapján szerveződő csoportjai egymás iránti türelem és kölcsönös megbecsülés által jellemzett viszonya. Ezen értékeket védi az Alaptörvény is, amelynek IX. cikk (5) bekezdése szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek - a

törvényben meghatározottak szerint - jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás okán emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni. [...] a közösség elleni izgatás büntette a köznyugalmat, a társadalmi rendet sérti, illetve veszélyezteti, és e bűncselekmény törvényi tényállása passzív alanyt vagy eredményt nem tartalmaz, ekként a vádindítványban írt bűncselekménynek nincs eljárásjogi értelemben vett és így pótmagánvádlókénti fellépésre jogosult konkrét sértettje. ... azok a gyűlöletkeltő magatartások, amelyek szankcionálására a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállása alkalmazható, a köznyugalom megzavarásán túl - adott esetben - a közösségek méltóságának a megsértésére is alkalmasak. A tényállás ilyen módon a köznyugalom védelmével együttesen a közösségek méltóságának a védelmét is szolgálja.”

A joggyakorlat a 'közösség tagja elleni erőszakhoz' hasonlóan, itt is visszafogott, 2014-ben, 2015-ben és 2016-ban 4, 2017-ben 2 bűncselekményt regisztrált a rendőrség és ugyanennyi esetben került sor vádemelésre.⁶⁰

1.3.2. Gyűlöletbeszéd a Ptk.-ban

A büntető populizmus sajátos esete a gyűlöletbeszéd polgári szabályozása, hiszen itt nem büntetőjogi eszközökről beszélünk, és alapesetben nem is az állam lép fel a normakövetés öreként (noha elvileg van lehetőség a polgári jogi igény az ügyész vagy az alapvető jogok országgyűlési biztosa általi fellépésre).⁶¹ A hasonlóság abban áll ugyanakkor, és ez indokolja az együttes tárgyalást, hogy végső soron itt is arról van szó, hogy bizonyos kijelentésekért az állam által végrehajtható vagyoni szankciók fenyegetik a beszéd „elkövetőjét” – sőt még abban a tekintetben szigorúbb is a szabályozás, hogy szűkebb körben állnak rendelkezésére védekezési lehetőségek (pl. ingyenes védőhöz való jog), mint a büntetőeljárás esetében.

Az új Ptk. és az Alaptörvény hatályba lépését megelőző években a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozására is több meddő, alkotmánybírósági kontrollon elbukott szabályozási kísérletet láttunk Magyarországon. Új fejezetet nyitott tehát az új Polgári Törvénykönyv⁶² (a továbbiakban új Ptk.) 2:54. § (5) bekezdése, amely biztosítja az egyén számára a jogot, hogy gyűlöletbeszéd esetén a jogsértővel szemben igényt érvényesítsen: „A közösség bármely tagja jogosult a személyisége lényeges vonásának minősülő, a magyar nemzethez, illetve valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséghez tartozásával összefüggésben a közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem esetén a jogsértés megtörténtétől számított harmincnapos jogvesztő határidőn belül személyiségi jogát érvényesíteni. A közösség bármely tagja a jogsértéssel elért vagyoni előny

⁶⁰ Igazságügyi Minisztérium, közérdekű adatközlés-kérelem alapján. Dokumentáció a szerzőnél.

⁶¹ A Ptk. gyűlöletbűncselekmény-szabályozásának sajátos eleme az ügyész keresetindítási joga. E jogot a Ptk. ugyanis nem az egyén helyett, annak „képviselőjében”, hanem a megsértett közösség nevében biztosítja. Az indokolás szövegezésében „a módosító javaslat azt a közérdekű célt valósítja meg, hogy a közérdeket sértő kollektív személyiségi jogi jogsérelem akkor se maradjon szankcionálatlanul, ha a közösség egyik tagja sem érvényesít a harmincnapos határidőn belül igényt”. Ez a szabályozás azon az elven alapul, hogy a jogsértés szankcionálása akkor is szükséges, ha az érintettek maguk nem indítanak keresetet. Tekintettel arra, hogy a közösség a magánjognak nem alanya, így e megfogalmazás nehezen értelmezhető.

⁶² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

átengedésének kivételével a személyiségi jogok megsértésének valamennyi szankcióját érvényesítheti.”

Az új Ptk., megszüntetve a „közérdekű bírság” és a nem vagyoni kártérítést intézményét, a személyiségi jogok új szankciójaként bevezeti a sérelemdíjat. Annak érdekében, hogy eloszlassa a felmerülő alkotmányos aggályokat, a kétharmados többséggel rendelkező kormányoldal nem sokkal az új Ptk. elfogadását követően a gyűlöletbeszéd szankcionálását lehetővé tévő szabályt az Alaptörvénybe is beillesztette.⁶³

Az új Ptk. a közösséget ért jogsérelem esetén teszi lehetővé a fellépést. A közösség ugyanakkor a polgári jog általános szabályai szerint nem jogalany, így személyisége sincs, azaz polgári jogi védelemben nem részesülhet. A jogsértéssel előálló polgári jogi jogviszony az esetekben túlnyomó többségében (amennyiben egy károkozó és nem több áll szemben a károsulttal) két, egymással „szemben álló” jogalany jogviszonyaként értelmezendő, így ez a szabályozás a polgári jog logikájába sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból nem illeszkedik. Emellett a klasszikus alkotmányjogi dogmatika számára is kemény dió, hiszen az emberi méltósághoz való jog⁶⁴ csak egyes emberek viszonylatában értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság 2000-ben született határozatában úgy érvelt, hogy az uszító véleménynyilvánítás tiltása azért indokolt, mert az uszítás valamely etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság más csoportjai elleni erőszak közvetlen veszélyét idézi elő, illetve a Magyar Köztársaság területén élő közösségeket alkotó személyek emberi méltósághoz való jogát sérti. Nem magának a közösségnek mint meghatározatlan személyek összességének van tehát méltósága (ez ugyanis fogalmilag kizárt), hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltósághoz való alanyi joga érdemes a védelemre.⁶⁵

A szólásszabadság és a közösségalapú méltóságvédelem kapcsán ugyanakkor az Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” elnevezésű fejezetének IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt

⁶³ Bővebben ld. pl. KOLTAY 2013, 106-109; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013): Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról. *Fundamentum*, 17. évf. 4. sz. 21–37.,

SMUK Péter (2013): Ostrom vagy felújítás alatt? A vélemény szabadság új határai. *Közjogi Szemle*, 6. évf. 3. sz. 25–34., TÓTH J. Zoltán (2013): Az önkényuralmi jelképek használata mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátja? *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 178–195., HANÁK András (2013): Sötétség délben: Az alkotmányosság alkonya Magyarországon. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 63–75.

⁶⁴ Ld. pl. MAHLMANN, Matthias (2012): Human dignity and autonomy in modern constitutional orders. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András eds.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. 370–396., MCCRUDDEN, Christopher (2008): Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. *The European Journal of International Law*, Vol. 19. No. 4. 655–724., JONES, Jackie (2012): Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice. *Liverpool Law Review*, Vol. 33. No. 3. 281–300. doi: 10.1007/s10991-012-9121-9, DUPRÉ, Catherine (2012): Dignity, Democracy, Civilisation. *Liverpool Law Review*, Vol. 33. No. 3. 263–280.

⁶⁵ 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000.

*érvényesíteni.*⁶⁶ Sajátos kodifikációs logikát követve az Alaptörvény IX. cikke egyfelől kimondja, hogy „[a] véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának megsértésére”, ugyanakkor a következő mondatban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását nem a közösségek méltósága mint érték vagy államcél, hanem az egyes, a közösséghez tartozó emberek emberi méltóságához való jogának biztosítása érdekében kívánja lehetővé tenni.

A nyilvánvalóan identitás-, és nem kisebbségvédő intézmény kapcsán Majtényi Balázs rámutat, hogy az emberi méltóság általában az egyén és nem a közösség, különösen nem a többségi nemzet méltóságát védi, az pedig különösen rendhagyó, hogy a többség méltóságát is védjék a kisebbséggel szemben.

A szabályozás alkalmazhatósága körében ugyanakkor az a központi kérdés, hogy a „közösséget ért jogsérelem” esetében megállapítható-e egyáltalán az egyéni jogsérelem bekövetkezése. A német alkotmánybírói gyakorlatból ismert átsugárzási elmélet értelmében „[e]lsősorban az etnikai, faji, testi vagy szellemi tulajdonságokkal összefüggő kijelentéseknél fordulhat ez elő, ha a kijelentésből egy egész személyi körnek és egyben e személyi kör minden egyes tagjának kisebbségisége levezethető.”⁶⁷ A magyar nemzethez tartozás esetében ugyanakkor ez az elmélet értelemszerűen nem lesz alkalmazható, hiszen egy gyűlölködő, kijelentés⁶⁸ esetében aligha megállapítható, hogy a csoport olyan sérülékeny, hogy a csoportot ért támadás képes átsugározni valamennyi egyénre.

Érdemes megemlíteni, hogy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 507. § értelmében a felperes keresetlevélben kell, hogy nyilatkozzon arról, hogy az érintett közösséghez tartozik, és erről további bizonyítást nem kell elrendelni, és a (2) bekezdés értelmében „A bíróság a személyiség lényeges vonásának minősülő, a közösséghez tartozással összefüggő személyiségjegy vonatkozásában azt vizsgálja, hogy a közösséget bántó jogsérelem alkalmas lehet-e arra, hogy általában véve a közösséghez tartozó személy személyiségi jogának a sérelmét is okozza.”⁶⁹

⁶⁶ A fejezet alapjául szolgáló elemzés egy korábbi változatára ld. PAP András László (2015): Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében (II. rész). *Közjogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 1–11.

⁶⁷ BVerfGE 93, 266.

⁶⁸ Az „indokolatlanul bántó” fordulat egyébként némileg visszás, mivel a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben irrelevánsnak tűnik, hogy a kijelentés, magatartás köznyelvi értelemben indokoltan vagy indokolatlanul volt bántó. A megfogalmazásból olybá tűnik, mintha a(z objektív) jogsérelemnek legalábbis az alábbi releváns fokozatai elkülöníthetőek lennének: (szubjektíve) nem bántó, (szubjektíve) bántó, (objektíve) indokoltan bántó és (objektíve) indokolatlanul bántó. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat indokolásában olvashatjuk, hogy az indítványozó ombudsman például a hasonló jellegű értelmezhetetlenséget alkotmányossági kérdésként kezelte: „Az indítványozó szerint a jogbiztonság és a normavilágosság szempontjából már maga a »méltányolható« jelző is nehezen értelmezhető, mivel nem feltételezhető, hogy jogi értelemben létezhet »nem méltányolható« közérdek.” Indokolás [3].

⁶⁹ A kérdés átfogó elemzését ld. Koltay András: A vallási közösségek védelme a magánjogban – a lengyel abortusztörvény elleni tüntetés ügyének példáján keresztül, In: Landi, Balázs (szerk.) Lábady Tamás emlékkönyv Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer, (2019) pp. 159-182.

A többségi közösség védelmének bírói elismerése a büntetőjog mellett a polgári jog területén is töretlennek mondható Magyarországon. Az Alkotmánybíróság egy 2008-ban született, Paczolay Péter előadó alkotmánybíró által jegyzett határozata szerint sértette az egyenlő emberi méltósághoz való jogot az, hogy a 2007-ben született Ptk-módosítás gyűlöletbeszéd esetében csak a kisebbséghez tartozást illetően tette lehetővé a törvényben szabályozott módon az egyéniesített jogvédelmet. A szabályozással létrehozott új, nevesített személyiségi jog alapját az Alkotmánybíróság szerint az képezte, hogy elismerhetőek olyan, a személyiségbe beépült tulajdonságok, amelyek egyben közösségteremtő funkcióval is rendelkeznek:

„Nincs a tárgyilagossá mérlegelés szerint ésszerű indoka annak, hogy a csoportképző tulajdonságok csak kisebbségként létező személyösszességet jellemezhetnek[, ugyanis a]bban az esetben, amikor a védelem tárgya olyan közösséget jellemző tulajdonság, amely a társadalom egészéhez viszonyított többséget jellemzi, a magukat a közösséghez tartozónak tekintő személyek, lényegében számbeli többségükre tekintettel védelem nélkül maradnak. Ez pedig azt jelenti, hogy a szabályozás nem kezeli az érintetteket azonos méltóságú személyként...”⁷⁰

A 96/2008 (VII. 3.) AB határozatban megfogalmazott gondolatmenet lényege tehát az, hogy az alkotmányban meghatározott egyenlő védelem követelményének ellentmond, ha a törvény csak a kisebbségben lévő egyének esetében ismeri el a közösségi jogsérelem átsugárzását. A következmény pedig az, hogy a többség tagjai számára is megfelelő jogvédelmet kell biztosítani az államnak, ha a személyiségük lényegi vonására vonatkozó, a közösségük ellen irányzott jogsérelem sérti a személyhez fűződő jogukat.

Mindazonáltal, noha a szabályozás elvileg széleskörű alkalmazásnak enged teret, a joggyakorlat egyelőre visszafogottnak mondható: (i) a sérelem intenzitásának; (ii) az átháramlás koncepcionalizálásának, és (iii) a védett csoportok meghatározása terén is.

A jogsérelem intenzitását tekintve a talán legnagyobb visszhangot a Kúria egy 2019 novemberi döntése hozta, amely⁷¹ elutasította egy, a lengyel abortusz-szabályozás szigorítása kapcsán szervezett olyan performansz tárgyában indított keresetet, amelyben a résztvevők a katolikus egyház szentáldozás szertartását gyakorló híveit utánozva a Krisztus testét jelképező ostyát "abortusztáblétára" cserélik, amit a pap szerepét eljátszó személy a résztvevők nyelvére helyez a "Krisztus teste" kijelentés kíséretében. A Kúria kimondta, hogy „az előadás ... szándéka nem a katolikus hit gyalázása, hanem a katolikus egyháznak és a hívők közösségének az abortuszvitában elfoglalt álláspontját érintő éles, gúnyos kritikája volt, amely a véleménynyilvánítási jog által védett magatartásforma.” Ugyanakkor azt is kimondta, hogy a panaszos a közösséget ért sérelem miatt a közösség tagjaira átsugárzó jogsértés okán egyénileg jogosult a perindításra azáltal, hogy maga is sérelmet szenved a közösséget ért sérelem következtében.⁷²

⁷⁰ 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816, 831–832.

⁷¹ Baka András, Kovács Zsuzsanna és Pataki Árpád tanácsában 2019. november 13-én meghozott Pfv.21163/2018/4. számú határozata, ÍH 2017.53

⁷² A döntés átfogó elemzéséhez ld. Koltay András: A vallási közösségek védelme a magánjogban – a lengyel abortusztörvény elleni tüntetés ügyének példáján keresztül, In: Landi, Balázs (szerk.) Lábady Tamás emlékkönyv Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer, (2019) pp. 159-182.

Hasonló következtetésre jutott a Kúria⁷³ abban a döntésében is, a HVG 'Nagy Harácsony' címmel megjelenő címlapja kapcsán, amely Gerard von Honthorst: A pásztorok imádása (1622.) című festményének felhasználásával készült, úgy, hogy a jászol ahol alatt ismert vezető politikusok képmásai láthatók. A felperes itt is a katolikus közösség tagjaként őt ért jogsérelemre hivatkozott. A Fővárosi Ítéltábla⁷⁴ a magyar nemzet közösségéhez való tartozáshoz fűződő személyiség megsértését utasította el a Hvg „Magyar ember nem lop csak kalandozik” című cikke kapcsán, utalva a törvény indokolására, amely „*úgy fogalmaz, hogy a kollektív személyiségi jogvédelmet korlátok közé kell szorítani, vagyis biztosítani kell, hogy csak indokolt és kirívó jogsértés kerüljön szankcionálásra*”, és rámutatott, hogy a 'közösséget nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy indokolatlanul bántó' magatartást nem értéktartalma, hanem a magatartás kiemelkedő volta és hatása alapján kell értékelni. Ezt a „bűdös magyar migránsok”, illetve a „magyar banditák” kifejezések nem valósították meg.

Az átháramlás kérdésében fontos a Fővárosi Ítéltábla azon határozata,⁷⁵ ahol elutasított egy olyan televíziós interjú alapján indított keresetet, amely a felperes szerint Magyarországon élő iszlám vallásúakat úgy tüntette fel, mint akik bűnözésből élnek, azt mondta ki, hogy „*Önmagában az a tény, hogy egy bűncselekménynek van egy meghatározott egyházhhoz kötődő szála, nem alkalmas arra, hogy ezen egyházházi közösség tagjára olyan sérelem háramoljon, ami a Ptk. 2:45. § (5) bekezdése szerinti személyiségi jogsértésként azonosítható.*”

A Debreceni Ítéltábla⁷⁶ ugyanakkor a jogsértés és a sérelemdíj megállapítása mellett döntött abban az ügyben, ahol egy megyei közgyűlési képviselő és lelképásztor a közgyűlés nyilvános ülésén, azt a kijelentést tette, hogy „*Ha a cigányok Európa rejtett erőforrásai, akkor lehetne deportálni őket, hogy kibontakozhassanak.*” A bíróság utal az Alkotmánybíróság 96/2008. (VII. 3.) AB határozatára, amely szerint az egyénnek az a joga, hogy magát egy csoporthoz tartozónak tekintse, nyilvánítsa ki az egyén emberi méltóságának integráns része. A közösség sérelme - annak intenzitásától és az egyénnek a közösséghez fűződő kapcsolatától függően - az egyén közösséghez tartozás iránti személyes jogának sérelme is lehet, azaz átsugározhat. Rámutat, hogy ha „*a csoport éppen abból képződik, hogy tagjainak valamilyen objektív, netán külsőleg is megnyilvánuló, vagy természetadta, levetkőzhetetlen, de legalábbis semmiképpen sem társadalmi funkcióját, szociális szerepét érintő olyan tulajdonsága van, amely másoktól megkülönbözteti; továbbá a sértés éppen ezt a csoportképző tulajdonságot veszi célba, akkor föltehetjük, hogy a csoportot ért sértés eleve az alacsonyabb rendűséget fejezheti ki csak, vagy az önazonosság megkérdőjelezésére irányul. [...] Az átsugárzás azt jelenti, hogy valamely közösségre vonatkozó kijelentés a közösség tagjának a becsületét és/vagy az emberi méltóságát is sérti. [...] Az átsugárzás „elsősorban az etnikai, faji, testi vagy szellemi tulajdonságokkal összefüggő kijelentéseknél fordulhat elő, ha a kijelentésből egy egész személyi körnek és egyben e személyi kör minden egyes tagjának kisebbségi levezethető.*” Az AB határozattal összhangban „*a konkrét jogsértésnek az egyén élethelyzetét alapvetően meghatározó közösséget kell érnie, amely közösséghez tartozásnak a megszüntetése a közösség tagja számára nem lehetséges, vagy az emberi méltóságának feladásával (önfeladással), illetőleg jelentős sérelmével járna, továbbá azt kell vizsgálni, hogy a társadalom értékítélete szerint a konkrét sérelem alkalmas-e arra, hogy a sérelemmel célzott közösség tagjaiban a jogsérelem ismételt bekövetkezése miatti félelmet keltsen.*” A deportálás „*kifejezésnek egy adott etnikai csoport vonatkozásában [...] történő megemlítése nyilvánvalóan alkalmas a közösség tagjaiban félelemérzet keltésére, ezáltal a közösségen átsugárzó tartalma folytán a személyiségi jog megsértésére.*”

⁷³ Pfv.20636/2016/4.

⁷⁴ Pf.20546/2019/4.

⁷⁵ Pf.20534/2018/4.

⁷⁶ Pf.20623/2015/7.

A védett csoport meghatározása kapcsán kiemelést érdemel a Kúria azon döntése, amely szerint⁷⁷ a fegyveres szervek szolgálati nyugdíjba vonult hivatásos állományú tagjai nem alkotnak olyan közösséget, akiknek e csoporthoz tartozása személyiségük lényeges vonását képezi. Ennek hiányában csak a sérelmezett közléssel közvetlenül, egyedileg érintett személy rendelkezik keresetösségi joggal.

1.4. Összefoglaló gondolatok

A fentiek összefoglalva a magyar szabályozásról a következő állapítható meg: (i) A gyűlöletvezérelt cselekmények elleni jogi fellépés hatékonysága legalább annyira múlik a jogalkalmazói gyakorlaton, mint a jogalkotás nyújtotta kereteken múlik. Ezért mindkettő vizsgálata szükséges. (ii) A büntető populizmus sajátos esete a gyűlöletbeszéd polgári szabályozása, hiszen itt nem büntetőjogi eszközökről beszélünk, és alapesetben nem is az állam lép fel a normakövetés őreként. A hasonlóság abban áll ugyanakkor, és ez indokolja az együttes tárgyalást, hogy végső soron itt is arról van szó, hogy bizonyos kijelentésekért az állam által végrehajtható vagyoni szankciók fenyegetik a beszéd „elkövetőjét.” (iii) A szűken értelmezett gyűlölet-bűncselekmények, a büntető populizmus értelmezési keretében megragadható szabályozása 2008-ra, azaz a második Orbán-kormány időszaka előttre datálható és a 2012-es Btk. ezen érdemben nem változtat, azonban (iv) a gyűlöletbeszéd büntetőszabályainak egy része, de leginkább annak polgári jogi szabályozása már a 2010 utáni korszak szülte; és összességében a korábbi jogpolitikai vitákat a „felülalkotmányozás” technikájával oldotta meg. (v) A szabályozás, noha nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokat, és részben a kisebbségi/nemzetiségi törvényt jelöli meg a jogalkotás indokaként, eredendően identitás, és nem kisebbségvédő intézményként jelenik meg. (v) Noha a gyűlölet(bűn)cselekményeket dogmatikailag legtisztábban kisebbség-, és nem identitásvédő intézményként lehet konceptualizálni, az Alaptörvény kiemelt hangsúlyt fektet a különböző közösségek, elsősorban a többségi közösség méltóságának védelmére. Ezt az elvet az új Polgári és Büntető Törvénykönyv is kodifikálja. A szabályozás, noha egyes elemei tekintetében engedhetne teret eltérő jogértelmezésnek, a joggyakorlat töretlen abban a tekintetben, hogy a többség (a magyar nemzet és tagjai) viktimizációja tekintetében is irányadó. Sőt, esetenként kirekesztő többségi gyűlöletcsoportok védelmére is alkalmazták. (vii) Noha dogmatikailag helyesebb zárt listát alkalmazni a védett csoportok vonatkozásában, a hazai jogalkotó nem ezt az utat járja. (viii) Amíg a magyar nemzet (és tagjai) védelme tekintetében ez az alkotmányos és jogalkotói jogértelmezésből kiolvasható, a gyűlöletcselekmények szabályozása esetén alkalmazott nyílt lista alkalmazása nem köthető a jogalkotó markáns identitáspolitikai elkötelezettségéhez. (ix) A joggyakorlat volumenében és abban a tekintetben is visszafogottnak mondható, hogy egyrészt gátat szabott a védett tulajdonságok körének kiterjesztésének, másrészt egyelőre radikális, vagy visszaélészerű alkalmazásnak sincs nyoma. (x) A gyűlölet-bűncselekmények kapcsán rendszerszerűnek mondható a jogalkalmazás (leginkább az alulminősítés formáját öltő) elmaradása; ez a gyűlöletbeszéd ügyészi polgári jogi kezdeményezésekről is elmondható, és a jogesetek alacsony száma arra utal, hogy a polgárok sem éltek széles körben e jogvédelmi lehetőséggel, leginkább néhány stratégiainak tekinthető civilszervezeti, egyházi kezdeményezésről számolhatunk be. (xi) Ezek alapján gyűlöletcselekmények szabályozása

⁷⁷ Pfv. IV. 20.168/2016/5., BH 2017.4.117

megfelel a büntető populizmus sajátos, jószándékú, értelmetlenebb fogalmának. (xii) A populizmus és a tárgyalt jogalkotás összefüggéseit vizsgálva elmondható, hogy egyrészt a védett tulajdonságok proliferációja, másrészt a szigorú jogalkalmazási gyakorlat elmaradása megalapozzák annak a gyanúját, hogy e jogalkotás eredendően populisták. (xii) Ugyanakkor az identitáspolitikai- vagy valamilyen tudásbróker lobbicsoportok nyomásának, a kormány ideológiai, vagy akár a nemzetközi szakdiplomácia irányában látványosan jelentkező elkötelezettségének-, és a választópolgárok ilyen irányú mobilizációjának hiánya nem teszi világossá a büntető populizmus referenciacsoportját. Mindez összhangban van a populizmus azon általános természetével, amely jól tolerálja az ideológiai diffúz megoldásokat, és alapvetően kedveli az olyan diskurzust, amely törésvonalat tételez a politikai közösségben: a populisták közpolitikai narratívák tipikusan megosztóak.

A gyűlölet-bűncselekmények és a jószándékú büntető populizmus összefüggéseinek vizsgálatát követően térjünk rá a második, egy a rendészeti jogintézmény elemzését nyújtó esettanulmányra.

2. Büntető populizmus a rendészeti jogban

2.1. Multikulturális közösségek és rendészet

2011. december 27-én az országos rendőrfőkapitány 27/2011. számon utasítást adott ki a 'multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről'. A jogforrás visszautal egy néhány héttel korábban, október 21-én kiadott 'az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló' utasításra⁷⁸, amikor kimondja, hogy a

„multikulturális környezetben élők megismerésére, a bűnmegelőzési, valamint a hatékony együttműködési, illetve a kölcsönös segítségnyújtási tevékenység teljesítésére a [...] rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló ORFK utasításban [...] kisebbségi összekötő szerepkörre kijelölt személyt, illetve munkacsoportot (a továbbiakban: kisebbségi összekötő) bízzák meg.”

A 27/2011-es utasítás a tárgyi és személyi hatály meghatározását meglehetősen nyakatekert módon adja meg: a címben *multikulturális környezetéről* szól, később viszont bevezeti az „*eltérő kultúrájú közösség*” fogalmát: „*többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek*”.

A jogforrás értelmében az említetten **roma-rendőr kapcsolattartásra kijelölt kisebbségi összekötők** (és munkacsoportok) feladat- és hatásköre tehát kibővül, mert ők lesznek azok, akik

„felveszik a kapcsolatot [...] az eltérő kultúrájú közösség vezetőivel, vagy az adott eltérő kultúrájú közösség képviselőjére alkalmas személlyel,” illetve [...] „*az idegenrendészeti vagy*

⁷⁸ 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról, 2. pont

menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok elhelyezésére szolgáló létesítmények (befogadó állomás, közösségi szállás, rendőrség őrzött szállása, kijelölt gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény) vezetőivel” és „az érintett kisebbség felzárkóztatásával foglalkozó társadalmi szervezetek, alapítványok, oktatási intézmények, valamint azon települések oktatási intézményeinek vezetőivel, ahol az érintett kisebbség aránya a rendelkezésre álló adatok alapján meghatározónak tekinthető.”

Itt tehát a célcsoport, azaz az 'eltérő, multikulturális közösség' magába foglalja az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárokat és a roma „kisebbséget.” Azért van szükség az idézőjeles formára, mert a 2011. december 19-én hatályba lépett a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény a 'nemzeti és etnikai kisebbség' terminust a 'nemzetiségre' cseréli.

22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás értelmében a

„rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés célja a Rendőrség és a roma kisebbség között konfliktus- és előítéletmentes viszony megeremtése, kiemelt figyelemmel a bűnmegelőzésre, az áldozattá, bűnelkövetővé, illetve szenvedélybeteggé válás elkerülésére és az ismeretterjesztő kommunikációra.” A jogforrás által felállított 'kisebbségi kapcsolattartási munkacsoportok' koordinálják „az áldozattá, bűnelkövetővé, szenvedélybeteggé válás elkerülését, [...] a Rendőrségről pozitív kép közvetítését, [...] a hivatásos állomány romológiai, konfliktuskezelési és kommunikációs képzését, [...] a rendőri hivatás vállalásának előmozdítását szolgáló stratégiák, programok kidolgozását, valamint [...] a Rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktushelyzetek megelőzését.”⁷⁹ A munkacsoportok „vezetői és a kisebbségi összekötők [...] évente esetmegbeszélést, konzultációt tartanak, amelyre meghívják az ORÖ területi roma koordinátorait. [...] Az országos rendőrfőkapitány évente értékelő értekezletet tart, az azon történő részvételre felkéri az ORÖ képviselőjét.”⁸⁰ „A rendőrkapitányságok kezdeményezik a [...] roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinél olyan kapcsolatépítő kulturális és sportprogramok szervezését, amelyek a Rendőrség személyi állománya és a roma kisebbség közötti kölcsönös előítéletek felszámolását, mérséklését szolgálják”⁸¹ [...] a helyi roma kisebbségi önkormányzat bevonásával felméri azon oktatási intézményeket, iskolákat, alapítványokat, amelyek romák felzárkóztatásával foglalkoznak.”⁸² A jogforrás alapján a „munkacsoportok tagjai, a kisebbségi összekötők [...] közvetítik a roma kisebbség irányából érkező, illetve a roma kisebbség tagjaira vonatkozóan felmerült problémákat a rendőri vezetőkhez, ezzel egyidejűleg jelzéssel élnek az ORÖ területi roma koordinátora, valamint az illetékes kisebbségi önkormányzati vezető felé.”⁸³ A munkacsoport, „a roma kisebbséggel kapcsolatos konfliktushelyzetek elemzése alapján gyakorlati példákat és helyes megoldási módszereket bemutató szakmai anyagot készít, amelyet a rendőri szakmai tevékenység során, valamint a rendőrök képzésében alkalmazni lehet. A gyakorlati példatár frissítéséről az éves értékelő jelentés elkészítésével párhuzamosan minden évben gondoskodik”⁸⁴ [...] a Rendőrség biztonságra nevelő programjainak [...] bevezetését [...] ki kell terjeszteni azon települések oktatási és gyermekgondozási intézményeire is, ahol a roma kisebbség

⁷⁹ Uo. 11. pont

⁸⁰ Uo. 15-16. pont.

⁸¹ Uo. 24. pont.

⁸² Uo. 24. pont.

⁸³ Uo. 28. pont.

⁸⁴ Uo. 29. pont.

*nagyobb arányban él, vagy azt az intézmény kezdeményezi.⁸⁵ [...] a munkacsoportok az illetékes kisebbségi önkormányzatokkal egyeztetve készítik el a roma kisebbséghez fűződő kapcsolat javítását szolgáló, valamint a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére vonatkozó tájékoztató anyagokat. A Rendőrség bűn- és balesetmegelőzési szakmai anyagainak, kiadványainak terjesztésébe bevonják a kisebbségi önkormányzatokat.*⁸⁶

Mindenesetre a kisebbségi összekötők és munkacsoportok feladatát a jogforrás abban (is) határozza meg, hogy az

„adott eltérő kultúrájú közösségekben elfogadott, de a többségi társadalom normái szempontjából deviánsnak tekinthető esemény bekövetkezése esetén [...] tárják fel az adott eltérő kultúrájú közösséghez tartozó, a többségi társadalmat jellemző normákkal, mintákkal, szokásokkal össze nem egyeztethető viselkedési formákat.”⁸⁷ Továbbá „az általános tapasztalatokat a kisebbségi összekötő összesíti és az állomány számára hozzáférhetővé teszi annak érdekében, hogy az esetleges illegális migráció okán az adott területen megjelenő, addig ismeretlen népcsoportokhoz tartozó személyek felismerését elősegítse.”⁸⁸ A jogforrás kitér arra is, hogy a „rendőrkapitányságok bűnmegelőzési előadói [...] kezdeményezik az oktatási intézmények tanulói körében tanóra keretében a többségitől eltérő [...] viselkedési formákkal kapcsolatos előadások megtartását, melynek keretében rávilágítanak a társadalmi együttélés alapvető, a kulturális különbözőségekből fakadó konfliktusok megelőzését célzó szabályaira.”⁸⁹

A ’nyugodt és kiegyensúlyozott közösségi viszonyok megteremtésének és fenntartásának elősegítése’ érdekében pedig „a Kistérségi Egyeztető Fórumok keretein belül szükséges feltárni az egyes eltérő kultúrájú közösségek tagjai által és sérelmére elkövetett bűncselekmények hátterében álló, a jogsértések megelőzése szempontjából releváns okokat és körülményeket.”⁹⁰

A kisebbségi összekötők és munkacsoportok feladat- és hatáskörre tehát, említetten vegyes: az elsődlegesen megcélzott roma közösség mellett megjelennek ’az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok’; valamint az ’illegális migráció okán az adott területen megjelenő, addig ismeretlen népcsoportokhoz tartozó személyek’; továbbá a ’többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb csoportok, közösségek’ – ez utóbbiak nyelvtani értelmezés szerint leginkább a „bevándorolt,” az ország területén jogszerűen, tartósan vagy huzamos ideig tartózkodó személyek lehetnek.

Érdeemes megvizsgálni az utasítás operacionalizálására néhány héttel később, 2012 január 19-én, a ’multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekhez’ 29000/126311/2012 ált. számon kiadott módszertani útmutatót, amelynek célja, hogy biztosítsa, hogy „a rendőri állomány megismerkedjen az eltérő kultúrájú közösségeket jellemző sajátos szokásokkal, magatartási mintákkal.” Az útmutató a ’kisebbségi összekötő’ mellett az értelmező rendelkezések között említi az ’összekötő személyt’: „az a személy, aki az eltérő kultúrájú közösség vagy annak döntő többsége általi elfogadottságuk, valamint életvitelük, ismertségük, ismeretei és tapasztalataik alapján alkalmasak lehetnek az érintett eltérő kultúrájú közösség

⁸⁵ Uo. 31. pont.

⁸⁶ Uo. 33. pont.

⁸⁷ Uo. 12. pont.

⁸⁸ Uo. 13. pont.

⁸⁹ Uo. 15. pont.

⁹⁰ Uo. 17. pont

képviselőre.” A definíció nemcsak szintaktikailag hibás, de ilyen munkakör nem is szerepel az útmutatóban.

Az útmutató tekintetében

„az eltérő kultúrájú közösséget érintő rendőri intézkedést igénylő eseménynek kell tekinteni: a) közterületen eltérő kultúrájú közösséghez tartozó személyek által, vagy sérelmükre elkövetett: terrorcselekmény, légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítését, közveszély okozását., emberölés minősített eseteit, kísérletét, halált okozó testi sértést, életveszélyt okozó testi sértést, közérdekű üzem működésének megzavarását, közösség elleni izgatást, csoportos garázdaságot, jogszerű eljárással szembeni csoportos ellenszegülést, öngyilkossági kísérlet, illetve azzal fenyegetést. b) a rendőrség őrzött szállásain eltérő kultúrájú közösséghez tartozó személyek által elkövetett: jogszerű eljárással szembeni csoportos ellenszegülést, őrzött szállás rendjének csoportos megzavarását. c) az országhatárán eltérő kultúrájú közösséghez tartozó személyek által elkövetett: erőszakos, fegyveres, vagy tömeges illegális határátlépés.”

Érdekes módon itt szinte kizárólag az eltérő kultúrájú közösség tagjai által elkövetettnek anticipált (a hazai rendészeti diskurzusban leginkább az iszlám kontextusában értelmezett) terrorcselekményeket, valamint külföldiek által idegenrendészeti tárgykörben elkövetett cselekményeket találunk. Egy kivétellel: a közösség elleni izgatás tényállása, amely alkalmasint az eltérő kultúrájú közösség tagja sérelmére elkövetett cselekmény (is) lehet. Az ugyanakkor érthetetlen, hogy a súlyosabb, 'közösség tagja elleni erőszak' miért nem került fel a listára.

2.2. A szabályozás és a szövegezés anomáliái

A szűken vett tárgyi hatály vonatkozásában megállapítható, hogy a jogforrásokban két szakpolitikai célkitűzés- és filozófia különíthető el – amellet, hogy e kettő sajnos reflektálatlanul keveredik. Elvileg a rendészetpolitikai célok tehát kettősek: célozhatják azt, amikor az elkövetők a hazaitól eltérő kulturális háttére a viktimizáció forrása. Ez utóbbi kétféleképpen jelenhet meg. Egyrészt a kisebbségi csoporton belüli viktimizáció esetében, amikor a csoport kulturális normái nincsenek összhangban a magyar társadalom és a büntető törvénykönyv szabályaival. Itt tehát a kulturális különbég olyan jelentős, hogy az már a magyar társadalom a büntetőjog formájában védett normáit is sérti. Gondolhatunk például a becsület-bűncselekményekre vagy a női nemiszerv-csenkítés eseteire. A másik eset az, amikor a többségi társadalom tagjai állnak az elkövetői oldalon, és a sajátos kulturális háttérű áldozatok, éppen e minőségéből fakadóan viktimizálódnak. Ezek a gyűlöletbűncselekmények. Noha egyértelmű iránymutatást nem találunk, az utasításban nevesített büntető tényállások, és általában a jogforrások szövegezése alapján nem ez tekinthető a jogforrások tárgyi hatályának, hanem az, amikor a potenciális elkövetői kör sajátosságainak feltérképezése és a közösséghez tartozás a bűnelkövetés szempontjából releváns.

Az alábbiakban az elemzést tehát ezen esetkőrré szűkítem, megjegyezve, hogy e körbe beletartoznak azok, az említett közösségen belüli elkövetési magatartások is, ahol a jogsértésnek (a közösségen belüli) kulturális okai vannak. Az ilyen esetekben nem lenne kifogásolható a kultúra és a bűnelkövetés kapcsolatára épített rendészeti eljárások kialakítása, azonban sem a közbeszéd, a jogvédő civil szervezetek, közösségi reprezentánsok, sem a szakpolitika, sem a rendészettudomány nem szolgáltat forrásokat arra vonatkozóan, hogy ez releváns kihívás (vagy éppen cél) lenne a magyar rendészet számára.

A személyi hatály vonatkozásában tekintetében három különböző, sajátos, és rendészeti szempontból releváns 'kulturájú' közösség jelenik meg tehát: (i) 'az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok, illetve az illegális migráció okán az adott területen megjelenő, addig ismeretlen népcsoportokhoz tartozó személyek;' (ii) a romák; és (iii) a 'többségitől eltérő kulturális jegyekkel, magatartási-viselkedési mintákkal, értékrenddel jellemezhető, etnikai, vallási vagy egyéb, közösségek,' azaz a rezidens migránsok, vagy az elismert tizenkét nem-roma nemzetiség, vagy valamely ilyenként el nem ismert nemzetiség tagjai.

Az első (egyébként évekkal a menekültválságot megelőzően kiadott utasításban érintett) esetben az eljárások és az őrizet során indokolt az eljárás alá vontak sajátos kulturális hátterével tisztában lenni az érintett rendészeti szakembereknek, hiszen itt valamilyen idegenrendészeti intézkedés összefüggésében merül fel a jogforrások alkalmazása. Az eljárás alá vont személyek viselkedésének megértéshez, modellezéséhez minden bizonnyal hasznos lehet (az esetek túlnyomó többségében vélelmezhetően valóban valamilyen a hazaitól eltérő kulturális normákat is követő, többnyire távoli országból érkező) a külföldiek kulturális hátterének ismerete.

A második és harmadik esetben a jogforrásoknak létezik 'jóhiszemű' és esszencialista, a bűnelkövetési sajátosságokat etnicizáló értelmezése is. Az alábbiakban arra mutatok rá, hogy mindkettő problematikus.

Kezdjük a (iiii) személyi körrel: nincs arra vonatkozó információ, hogy a hazai bevándorolt, vagy akár a nemzetiségi törvény által elismert 12 nem-roma nemzetiség, vagy más nemzeti-etnikai kisebbségi csoporton belül elkövetett, kulturális okokra visszavezethető konfliktusai releváns rendészeti feladatot jelentenek. A harmadik csoportba tartozó migráns vagy 'egyéb etnikai-vallási közösség' kapcsán tehát az utasításban meghatározott rendészeti kulturális érzékenység egyetlen indoka tehát az lehet, hogy e körből sajátos elkövetési magatartásformák prognosztizálhatók, és az utasítás, említetten, a terrorcselekmények különböző formának nevesítésével nagyjából le is határolja ezen - hazai számokat nézve leginkább hipotetikus-eseteket. Megállapítható, tehát hogy a harmadik rendészeti politikai csoport tekintetében leginkább irreleváns életviszonyokat és nem létező rendészeti feladatokat látunk, rosszabb esetben általánosító és esszencializáló a (z életszerűen, bár nem nevesítetten: iszlám) vallást a terrorizmussal összekapcsoló konceptualizációt láthatunk.

Térjünk rá a nyilvánvalóan legrelevánsabb célcsoport, a 'romák mint eltérő kulturájú közösség' és a rendészet kapcsolatára. E tekintetben is rögzíteni kell: a dokumentumok célja nem a romák ellen irányuló gyűlölet-bűncselekmények vagy egyéb, a romák viktimizációjával járó tevékenység rendészeti kezelése, hanem a roma közösség tagjainak kulturális sajátosságaiból fakadó potenciális normasértéseinek (a 'cigánybűnözés') kezelése. Elsőként vizsgáljuk meg, hogy a magyar jog milyen iránymutatást, alapokat nyújt a roma közösség kulturális alapú másságának értékelésére. A háttérben az a kérdés húzódik meg, hogy kik-mik a magyarországi romák: faji-etnikai csoport, nemzetiség vagy szociális helyzet által meghatározott társadalmi csoport (régebben divatos elnevezéssel: osztály)?

Balogh Lídia így ír erről:

„Magyarországi kontextusban a fő dilemma abból a bizonytalanságból fakad, hogy az emberi jogi (polgárjogi), vagy a kisebbségi (nemzetiségi) jogi megközelítés dominálja-e a romaügyek megközelítését. Az elsőként említett – emberi jogi, illetve polgárjogi – megközelítésben az a meggyőződés implikálódik, hogy az európai romák helyzetének javítása hasonló módon lehetséges, mint ahogy az Egyesült Államokban a faji kisebbséghez tartozók, elsősorban az

afroamerikai polgárok esetében történt illetve, hogy a társadalom hátrányos megkülönböztetéstől szenvedő tagjainak érdekét a szegregáció felszámolása szolgálja, az élet minden területére kiterjedően. A második, európai – nemzetiségi, illetve kisebbségi jogi – megközelítés ugyanakkor a romákra mint csoportra fókuszál; kulturális jogokat követel, annak érdekében, hogy a romák mint etnikai/nemzetiségi közösség megőrizhessék különállóságukat (miközben, természetesen, más társadalmi csoportokkal egyenlő státuszt élveznek a társadalomban).’’⁹¹

Az 1993-as, a ’nemzeti és etnikai kisebbségek’ jogairól szóló törvényt a Balogh ekként jellemzi:

„Egy tájékozatlan kívülálló alighanem azt hihetné, hogy a jogszabály megalkotásnak háttérében vérmes kisebbségi követelések álltak. Valójában nem ilyesmiről volt szó, hanem állami kezdeményezésről, amelynek célja a készségesség és előzékenység kimutatása a már majdnem teljesen asszimilálódott magyarországi nemzeti kisebbségek kulturális örökségének megőrzésére vonatkozóan, és ezáltal – közvetetten, kölcsönösségre számítva – a határon túli magyarok helyzetének javítása. ’’⁹²

E kisebbségi önkormányzati intézményrendszer ugyanakkor a (leszakadás mellett egyre erősebb kirekesztéssel is szembesülő) legjelentősebb etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi (anti-diszkriminációs) és a társadalmi inklúzióra vonatkozó, részben szociálpolitikai, redisztribúciós igényeinek kielégítésére⁹³ teljességgel alkalmatlan volt. Még akkor is, ha (teret engedve a helyi roma közösségek első számú igényének, és ezáltal a roma politikusok törekvéseinek) alapvetően intézményidegen módon a kulturális autonómia védelmére létrehozott cigány kisebbségi önkormányzatok ad hoc jelleggel bekapcsolódtak a szociális ellátórendszer működtetésébe. Vizi Balázs így ír erről: *„Magyarországon, a romák jelentős mértékben asszimilálódtak nyelvileg a többséghez, a kisebbségi identitás, a nyelv és kultúra megőrzését szolgáló kisebbségi jogi rendelkezések pedig értelemszerűen nem alkalmasak társadalmi problémáik megoldására. A magyar kisebbségi törvény által kínált kisebbségi önkormányzatiság intézménye lényegében kudarcot vallott a romák társadalmi helyzetének javításában. ’’⁹⁴* Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a fogalmi zűrzavart az Európai Unió sem enyhítette. A csatlakozás során érvényesített politikák kapcsán Vizi Balázs rámutat, hogy

„a rendszeres éves jelentésekben a romák helyzetét a kisebbségi jogok alcím alatt tárgyalták, (de) kisebbségvédelmi szempontból a Bizottság egyedül a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemmel foglalkozott. A jelentésekben megfogalmazott egyéb javaslatok es aggodalmak a romák tag értelemben vett társadalmi integrációjára vonatkoztak, amelyet alig tekinthetünk elsődlegesen kisebbségvédelmi kérdésnek. ’’⁹⁵ [...] A jelentésekben még a romák parlamenti

⁹¹ Balogh Lídia, „Jog a Kultúra Őrzésére – Vagy Ürügy a Szegregációra? A Roma Nemzetiségi Oktatás Mint Kétélű Kard Magyarországon.,” *Pro Minoritate*.tavasz (2012): 207–23., ld még: András Bíró, „The Price of Roma Integration,” in *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration -- a Debate*, Will Guy (szerk.) (Budapest: Pakiv European Roma Fund és Kossuth, 2013), 26.

⁹² Balogh, i.m. 208-209.

⁹³ Ld. pl. Emília Molnár; Kai A. Schaft, „Preserving “Cultural Autonomy” or Confronting Social Crisis? The Activities and Aims of Roma Local Minority Self-Governments 2000-2001,” *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association* 9.1 (2003): 27–42.

⁹⁴ Balázs Vizi, *Európai Kaleidoszkóp. Az Európai Unió És a Kisebbségek* (L’Harmattan, 2013), 131.

⁹⁵ Uo. 132-133.

képviselésének kérdésére sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetleges megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.”⁹⁶

Az új(ra kodifikált) kisebbségi törvény, a 2014. évi XXVI. törvénnyel és a 2017. évi CCI. törvénnyel módosított, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény szakít a „nemzeti és etnikai kisebbség” terminussal, és az egységes ’nemzetiség’ fogalmat vezeti be a jogi tárgy meghatározásakor. Ennek elsősorban a roma népcsoport kapcsán van jelentősége, elvi szinten egyértelművé téve, hogy a romákat e jogszabály keretében a jogalkotó politikai és kulturális jogok alanyaként azonosítja, és az ’etnikai kisebbségek’ jogvédelmével és igénykielégítésével nem e jogszabály keretében kíván foglalkozni. A korábbi ’cigány’ megnevezést egyúttal a politikailag korrekt ’romára’ cseréli. A ’kisebbségi’ helyett ’nemzetiséginek’ nevezett önkormányzatok alapvető filozófiáján, jogállásán, hatáskörén az új kisebbségi törvény elviekben nem változtatott. Ugyanakkor a törvény 2. § alapján a „nemzetiségi közügy” definíciója során megjelenik a „nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátása”, a 81. és 82. §-aiban a nemzetiségi jogok között megjelenik az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás. Ez pedig jelentős eltérés az 1993-as szabályozástól, ugyanis a kulturális autonómia és az identitáspolitikai törekvések támogatása így elvi szinten is összemosódik a szociálpolitikai, társadalmi inklúziós politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. Például a Roma Integráció Évtizede⁹⁷ által inspirált és az az EU 2011-es keretstratégiája⁹⁸ égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”⁹⁹ 2. számú melléklete egy hivatalos keretmegállapodást tartalmaz Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között, amely utóbbit a stratégia egyik kulcsszereplőjeként azonosítja és a Kormány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy a kulturális identitást az integráció eszközeként értelmezi és kívánja használni.¹⁰⁰ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkársága által jegyzett, „Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan rászoruló–szegény családban élő gyermekek–romák (2011–2020)” címet viselő dokumentum¹⁰¹ „különböző etnikai/nemzeti háttérű csoportok [...] illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti” konfliktusokról¹⁰² és “etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről”¹⁰³ szól. Úgy tűnik, arra a premisszára épít, hogy mély, elementáris és meghatározó, a rendészeti kihívásokat, tehát a bűnelkövetést indukáló kulturális különbségek vannak a többség és a romák

⁹⁶ Uo. 134.

⁹⁷ “Roma Integráció Évtizede,” <https://www.rcc.int/romaintegration2020/romadecade> (utolsó letöltés: 2020.04.18)

⁹⁸ European Commission 5.4.2011 COM(2011) 173 final Communication An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020

⁹⁹ „Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, Gyermekszegénység, Romák – (2011–2020)” KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2011, <http://www.dalit.hu/wp-content/uploads/2011/12/Strategia.pdf>. (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

¹⁰⁰ Ld. pl. Balog Zoltán: “A Kultúrára Kell Építeni a Felzárkóztatást,” <https://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzarkoztatast> (utolsó letöltés: 2020.04.18.).

¹⁰¹ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan Rászoruló–Szegény Családban Élő Gyermekek–Romák (2011–2020) Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2014. https://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

¹⁰² Uo. 110.

¹⁰³ Uo. 112.

között: *“valódi kölcsönös elfogadás”*¹⁰⁴ szükségességéről szól a dokumentum, és arról, hogy *[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát.*”¹⁰⁵

A rendészeti igazgatásban született, megítélésem szerint alapvetően jó szándékú fenti jogalkotás éppen annak a következménye, hogy a magyarországi roma közösség közjogi megjelenítése mégiscsak inkoherens és inkonzisztens módon történt, és a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázása a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe meglehetősen problematikus.

A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom¹⁰⁶ narratívája által meghatározott, az összetett társadalmi folyamatokat igencsak leegyszerűsítő formában értelmező, a „szegénység kultúráját” kanonizáló szemlélet ugyan nem használja a szélsőjobboldal politikai kommunikációja által lefoglalt „cigánybűnözés” fogalmát, de különböző jogforrások és kormányzati dokumentumok a roma közösséget lényegében ennek megfeleltethető, kriminológiai (és nem kriminalisztikai) értelemben esszencialista, az „új rasszizmus”, illetve a kulturalizmus fogalmához köthető megközelítésben azonosítják. A kulturalizmus szerint az egyént a kultúrája határozza meg, amely zárt, organikus egésznek képez, amelyet az egyén nem képes elhagyni, és ez egyaránt meghatározza a mentalitást és az életmódot.¹⁰⁷ Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.¹⁰⁸

A fenti rendészeti dokumentumok ugyanis a különböző társadalmi problémákat és jogsértéseket mégiscsak esszencializálják, homogenizálják és etnicizálják azáltal, hogy a jogsértést nem egyéni cselekvésnek, hanem a kisebbségi létből fakadó lényegi adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja.¹⁰⁹

Miután e felfogás értelmében a konfliktusok eredendően kulturális jellegűek, a nemzetiségi törvény filozófiája szerint elsősorban a roma közösség kulturális identitása letéteményeseként létrehozott nemzetiségi önkormányzatok természetes és adekvát intézményi partnerei lesznek a rendészeti szerveknek a jogkövetésre nevelési, bűnmegelőzési, bűnüldözési és büntetés-végrehajtási együttműködés során. Az Emberi Jogi Munkacsoport keretében működő Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport 2015-ös összefoglalója például beszámol

¹⁰⁴ Uo. 108.

¹⁰⁵ Uo. 111.

¹⁰⁶ Orbán Viktor Miniszterelnök Beszéde a 25. Bálványosi Szabadegyetem És Diáktábor Rendezvényén <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/orban-viktor-teljes-beszede-2-4054256/>. (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

¹⁰⁷ Ld. Jens Martin Eriksen; Frederik Stjernfelt, “Kulturalizmus (Kulturális Különbözőség És Identitás),” *Lettre* 75. Tél (2009).

¹⁰⁸ Ld. Pierre-André Taguieff, “The New Cultural Racism in France,” *Telos* 1990.83 (1990): 109–22.

¹⁰⁹ Érdemes megemlíteni, hogy az utasítás kiadását követően a budapesti székhelyű Európai Roma Jogi Központ (ERCC) a belügyminiszterhez és az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, és, aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy annak nyelvezete erősíti a sztereotípiákat és diszkriminációhoz vezethet, ugyanis a dokumentum, bár multikulturális környezetről beszél, de implicit módon a romákat célozza, és az utasításban használt nyelvezet nem erősíti a rendőrség és a roma közösségek együttműködését, hanem mélyítheti a romákkal szembeni előítéletet, és tovább növelheti a bizalmatlanságot. “Az Európai Roma Jogi Központ Aggódik a Rendőri Intézkedések Miatt,” 2012, <http://biztonsagpiac.hu/az-europai-roma-jogi-kozpont-aggodik-a-rendori-intezkedesek-miatt>. (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

arról, hogy a Belügyminisztérium 2011. évi romaintegrációs feladattervének részeként „*valamennyi bv. intézetnél romaügyekért felelős munkatársak kerültek kinevezésre.*”¹¹⁰

Nem állítható, hogy ez a 2010 utáni kormányzat koherens, átgondolt és deklarált filozófiája lenne; olyan kormányzati dokumentumot vagy szakpolitikai anyagot nem találtam, amely ezt pontról pontra közvetlenül felvállalta volna, sőt, és lesz az írás záró fejezetének tárgya, az a valószínűbb, hogy a társadalmi progresszió eszméjétől vezérelve a jogalkotó és a kormányzat egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát, amely a hazaitól jelentősen különböző, de legalábbis a hazai roma közösségre vonatkoztatva inadekvát, alapvetően a bevándorlásra épült, nyugat-európai multikulturalizmus környezetében született.

A főkapitányi utasítások háttérében állhatnak az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) égisze alatt született nemzetközi normák is. Ezek jogi kötőerővel ugyan nem rendelkeznek, de megfogalmazzák a terület jogpolitikai krédóját (soft law). Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által az *Európai Rendőretikai Kódex* tárgyában 2001. szeptember 19-én elfogadott ajánlás szerint például

*„a rendőrség szervezetét úgy kell kialakítani, hogy az a jó rendőr–civil kapcsolatokat és [...] nonprofit szervezetekkel, valamint a kisebbségi csoportok képviselőivel való hatékony együttműködést elősegítse.”*¹¹¹ Illetve: *„a rendőrségi nyomozásnak [...] (é)rzékenynek és alkalmazkodónak kell mutatkoznia [...] kisebbségek – beleértve az etnikai kisebbségeket is – [...] speciális szükségletei iránt.”*¹¹²

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által 2012. novemberében kiadott *Ljubljanoi útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához* szerint

*„Az állomány [...] működését [...] úgy kell kialakítani, hogy az kielégítse a népesség minden szegmensének szükségleteit; a kisebbségi csoportok szükségletei esetében, ha szükséges, akár célzott intézkedéseken keresztül is [...] A rendészeti szervek által kiadott közleményeknek – így a nyilvános terjesztésű nyomtatott anyagoknak is – kulturálisan érzékenynek kell lenniük.”*¹¹³

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa 2006-ban kifejezetten a soknemzetiségű társadalmak rendfenntartására vonatkozó ajánlásokat is közzétett. Korábban, 2003-ban adta ki az EBESZ a *Cselekvési terv a romák és szintók helyzetének javításáról az EBESZ-térségben* című dokumentumot. A javasolt intézkedések között szerepel, hogy ki kell fejleszteni

*olyan közpolitikai intézkedéseket, amelyek előmozdítják a rendészeti szerveknél dolgozók tudatosságát a roma és szintó emberek helyzetére vonatkozóan, és visszaszorítják az előítéleteket és a negatív sztereotípiákat.*¹¹⁴ *[...] dolgozzanak ki – nemzetközi szervezetekkel és roma civil szervezetekkel szorosán együttműködve – közpolitikai állásfoglalásokat, magatartási kódexeket, gyakorlati útmutató kézikönyveket és képzési programokat.”*¹¹⁵

¹¹⁰ “Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport,” <https://emberijogok.kormany.hu/romaugyekert-felelos-tematikus-munkacsoport> (utolsó letöltés: 2018.02.26).

¹¹¹ “Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics. Council of Europe, Committee of Ministers,” 19 2001, 8. pont

¹¹² Uo. 49. pont

¹¹³ “Biztonság És Rendészet, 46. Cikk,” in *Ljubljanoi Útmutató a Sokszínű Társadalmak Integrálásához És Magyarázó Megjegyzések*. (OSCE Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezete, Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, 2012), www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

¹¹⁴ Cselekvési Terv a romák és szintók helyzetének javításáról az EBESZ-térségben, 2003, <https://www.osce.org/hu/node/289966?download=true> (utolsó letöltés: 2020. 04. 17.).

¹¹⁵ Uo.

2.3. Jószándékú büntető populizmus újratöltve

A két főkapitányi utasításban testet öltő rendszetpolitikai elköteleződésről a fentiek alapján megállapítható, hogy a multikulturális és multietnikus közösségek rendszetére kialakított szabályozás (és retorika) nem alkalmazható abban a magyar társadalomban, ahol lényegében egyetlen a releváns lélekszám értékkültségét elérő etnikai kisebbség él: a romák, amely közösséget a jogalkotó első sorban (a kulturális önrendelkezés keretében értelmezett) nemzeti kisebbségként koncepcionalizálja. A kérdés tehát az, hogy mi a gond e megközelítéssel, hiszen, amennyiben nem rosszindulatúan értelmezzük a jogforrásokat (és nem úgy, hogy azok a 'cigánybűnözés' sztereotíp megközelítését konkretizálják és operacionalizálják, amit Haney,¹¹⁶ említette, büntető nacionalizmusnak nevez), hanem a nemzetiségi törvény filozófiájával összhangban csupán a nemzetközi elvárásoknak kívánnak megfelelni. A válasz erre az, hogy a tényleges („multikulturális”) életviszonyok hiányában kiadott, a jogalkotó tág célját tekintve praktikus alkalmazhatatlan kirakatszabályozás. Noha az ezen fejezetben vizsgált jogalkotás nem képez tökéletes analógiát a fent tárgyalt szimbolikus jogalkotással, de ahhoz hasonló. (Hozzá kell tenni, hogy az úgynevezett kockázatkezelő jogszabályok építhetnek tényellentétes, fiktív helyzetekre, bár ettől eltér az, az itt alkalmazott megoldás, amely a multikulturális társadalmat faktuálisan létezőnek állítja be.) Noha a jogrendszer integritását sérti egy ilyenfajta szabályozás, ez megítélésem szerint a jogforrás formális alkotmányellenességét nem alapozza meg.

(Ráadásul még az is felvethető, hogy az 'eltérő kultúrájú' áldozatok viktimizációjának negligálása, amennyiben az elkövetői magatartás áll az utasítások fókuszában, a 'rendőrség hallgatása' az ilyen esetekben az intézményes diszkrimináció egy formája.)

A kérdés az, hogy mi lehet a motivációja egy ilyen jogalkotásnak? Felmerülhet a gyűlöletbűncselekmények kapcsán hivatkozott, Godzisz¹¹⁷ által bemutatott azon jelenség, amikor ez (a balkáni országok példájában) az „európaizáció” folyamatának része. Tagállamként Magyarország esetében erre nincs szükség, így legfeljebb a közigazgatási/rendszeti jogalkotó önmozgó 'jogalkotási fantomfájdalom-reflex továbbéléseként' lehetne értelmezni. Azt is nehéz lenne meggyőző érvekkel alátámasztani, ami a gyűlöletbűncselekmények esetén a védett csoportok- és tulajdonságok proliferációja kapcsán tapasztalható, hogy identitáspolitikai- vagy civilszervezetek nyomásgyakorlása, netán valamilyen tudásbróker-csoport lobbitevékenysége állna a háttérben. Állításom az, hogy e jogalkotás a jószándékú, nemzetközi szakdiplomácia irányában megvalósuló büntető populizmus egy formája és ezáltal feleltethetőek meg a főkapitányi utasítások a jószándékú büntető populizmus fogalmának.

3. Záró gondolatok

Az írás két esettanulmányon keresztül mutatta be a jószándékú büntető populizmus intézményét. Az első esettanulmány arra mutatott rá, hogy a gyűlöletcselekmények szabályozása esetén alkalmazott nyílt lista alkalmazása és a védett tulajdonságok proliferációja nem kapcsolható a jogalkotó markáns identitáspolitikai elkötelezettségéhez, ugyanakkor a szigorú jogalkalmazási gyakorlat elmaradása megalapozza annak a gyanúját, hogy e jogalkotás eredendően populista.

¹¹⁶ Lynne Haney, "Prisons of the Past: Penal Nationalism and the Politics of Punishment in Central Europe," *Punishment & Society* 18.3 (2016): 346–368.

¹¹⁷ Piotr Godzisz, "The Europeanization of Anti-LGBT Hate Crime Laws in the Western Balkans," *Crime, Law and Social Change* 71 (2019): 291–306.

A második esettanulmány, a 'multikulturális környezetben' végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló (és kapcsolódó) jogforrások kodifikációs és konceptuális anomáliáinak elemzése során elkülönítettem az esszencialista értelmezést egy „jóhiszemű” megközelítéstől, és ez utóbbit kíséreltem meg a büntető populizmus fogalmi keretein belül vizsgálni. A konklúzió ez esetben kettős: amellet érveltem, hogy létezik e jogforrásoknak egy olyan, valid értelmezése, amely esszencializáló és etnicizáló mögöttes felfogást sejtett. Ugyanakkor rámutattam, hogy a jószándékúnak feltétezett jogalkotás is problematikus: akkor is, ha (i) egyébként összhangban áll a nemzetiségi törvény filozófiájával (amely a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázza a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe), illetve ha (ii) a nemzetközi jó gyakorlatokat követve egyszerűen csak átültetett néhány olyan dokumentumot és retorikát, amely a hazaitól jelentősen különböző ténylegesen létező multikulturális társadalmak rendészeti kihívásaira reagál. A jószándékú büntető populizmus (mindkét esettanulmányban hangsúlyozott) sajátossága ugyanis az, hogy az inadekvát, vagy irreleváns jogalkotás a jogrendszer koherenciáját sérti, a jogi norma elértéktelenedését eredményezheti, így végső soron sérti a jogállamiság alkotmányos előírását. (Még ha nem is olyan formában és mértékben, ami közvetlenül alkotmányellenes helyzetet eredményezne.)

A büntető populizmus „jószándékú” mivoltát nem a jogalkotó, általam végső soron nem definiált vagy minősített szándékában, hanem hatásában értékeltem. Azt is fontosnak tartom leszögezni, hogy a büntetőjogi védelem kiterjesztése előnyökkel is jár, ahogy a multikulturális rendészet nevében eszközölt intézkedések jelentős része, például az (adott esetben kifejezetten többségében romák által lakott településeket érintő) iskolalátogatások, bűnmegelőzési vagy egyéb közösségi programok hasznosak, helyesek és fenntartások nélkül támogathatóak. A probléma azzal van, hogy ez nem a – leginkább a közösségi rendészet koncepciójában megragadható közpolitika, hanem etno-kulturális kisebbségi specifikumok közvetlen rendészeti operacionalizása jegyében kerül megfogalmazásra. (Pedig a rendészetnek ráadásul fontos figyelemmel lennie a lokális szintű, adott esetben a szociális körülményekből is fakadó kulturális adottságokra, de ezeket értelmetlen és többnyire értelmezhetetlen tágabb etnikai keretben értelmezni és meghatározni.)

Arra is rámutattam, hogy a joggyakorlat mindkét esettanulmány esetében visszafogottnak mondható, abban a tekintetben, hogy (egyelőre) radikális, vagy visszaélésszerű alkalmazásnak nincs nyoma. Ugyanakkor az identitáspolitikai- vagy valamilyen tudásbróker lobbicsoportok nyomásának, a kormány ideológiai, vagy akár a nemzetközi szakdiplomácia irányában látványosan jelentkező elkötelezettségének-, és a választópolgárok ilyen irányú mobilizációjának hiánya nem teszi világossá a büntető populizmus referenciacsoportját. Mindez összhangban van a populizmus azon általános természetével, amely jól tolerálja az ideológiai diffúz megoldásokat, és alapvetően kedveli az olyan diskurzust, amely törésvonalat tételez a politikai közösségben: a populista közpolitikai narratívák tipikusan megosztóak.

Az állításom nem az volt, hogy e jogforrások a közpolitikai büntető populizmus hagyományos (vagy a példának felhozott konkrét) elemzési keretének teljes mértékben megfelelnek, hanem, éppen ezen értelmezési keretek tágítására vezettem be a 'jószándékú büntető populizmus,' a fogalmát, ahol egyrészt nem az „igazi népet” reprezentáló választói többség vélt vagy valós elvárásainak való megfelelés a cél, hanem a nemzetközi diplomácia a tetszelgés, a „virtue signalling” releváns véleményközössége. Másrészt nem is az az érzelmekre kihegyezett narratíva központi eleme, hogy 'visszaszerezze a büntető igazságszolgáltatási rendszert a többség számára, amely most a bűnözőknek kedvez, szemben az áldozatokkal és a jogkövető, elnyomott és csendes többséggel'¹¹⁸, és nem is a társadalmi kontroll kiterjesztése a közpolitikai

¹¹⁸ Boda et al. i.m.

eszköz, csupán egy olcsó (tényleges, politikai és közpolitikai költségekkel nemigen járó), közpolitikailag leginkább üres kirakat-szabályozásról van szó.

Végezetül ehelyütt is szükségesnek tartom hangsúlyozni a vizsgálat (tudatos) módszertani korlátait: egyrészt nem kívántam a jogforrások kimerítő kodifikációs történetét vagy a jogalkotói szándék esetleges mozgatórugóit vizsgálni. Másrészt a referenciapontnak használt DEMOS-kutatás populista közpolitika értelmezési mátrixának¹¹⁹ csupán az elemeit vettem figyelembe, amelyek a jogforrás természetéből vagy a szabályozási tárgykörből relevánsak és adekvátak. Így kimaradt például a politikai kommunikációs stílussal, vagy az intézmények szerepének felfogásával kapcsolatos vizsgálat. Néhány, a fenti értelmezési keretben meghatározott szempont azonban alkalmazható. Az intézmények vagy az intézmények szerepének felfogásával kapcsolatban például a gyűlölet-bűncselekmények kapcsán megállapítható, hogy a jogalkotás tudatosan épít az alkotmánybírói gyakorlat alkotmánymódsítással történő felülírására. Jellemzi az is, hogy a közpolitikai tartalom említetten gyakran ideológiailag diffúz: keveredik a kisebbségvédelem, a nemzetközi kötelezettségvállalások, és a többségi identitásvédelem (valamint a gyűlöletbűncselekmények kapcsán a náci és kommunista múlt kapcsán a történelmi igazságtétel formájában is megjelenő alkotmányos identitás.)

¹¹⁹ Bartha szerint „A populista közpolitika ideáltípusának megalkotásához elsősorban a politikai kommunikációs stílussal, a megosztott társadalom percepciójával és az intézmények szerepének felfogásával kapcsolatos szempontok relevánsak ... tipikusan elutasító a felvilágosult elitizmust reprezentáló nemzetközi intézmények közpolitikai álláspontjával (valamint az ilyen intézményekhez kötődő közpolitikai, szakértői aktorok, illetve civil társadalmi csoportok javaslataival) szemben. Pozitív értelemben a populista közpolitika egyrészt a releváns véleményközösség (audience), másrészt a tipikus narratívák, harmadrészt pedig a közpolitikai döntések jellemző intézményi mechanizmusai alapján határozható meg. Egyfelől a populista közpolitikai pozíció alapvetően rezponzív az „igazi népet” reprezentáló választói többség preferenciái iránt és szemben áll mind a politikailag népszerűtlen kisebbségekkel, mind pedig a „korrupt elitként” azonosított korábbi kormányzattal (kormányzatokkal). ... a populista kormányzatok közpolitikai döntéseik során jellemzően minimalizálni igyekeznek az alkotmányos fékek és ellensúlyok, továbbá az egyéb demokratikus intézményi korlátok szerepét a döntéshozatal hatékonysága érdekében. Populista kormányzás esetén a politikai vezetés a közpolitikai folyamat minden fázisában kizárólagosan uralja. Felértékelődik ugyanakkor a közvetlen és jellemzően egyirányú, a politikai vezetéstől az állampolgárok felé irányuló kommunikáció: megnő az állampolgári véleménykutatások és a népszavazások szerepe.” im.

© Pap András László

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515