PONGÓ TAMÁS

Büntetőpolitika és társadalmi nyilvánosság

A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetében 2014. október 29-én került sor a *Büntetőpolitika és társadalmi nyilvánosság* című szakmai konferenciára, amelyet a Magyar Tudományos Akadémia rendészeti albizottsága és Jogtudományi Intézete, valamint a Belügyi Tudományos Tanács szervezett.

Finszter Géza levezető elnök rövid megnyitóbeszédében a társadalmi nyilvánosságot jelölte meg a konferencia kulcsfogalmaként, az egyes előadások – különböző szempontok alapján – e köré épültek. A konferencia első részében az egyes érintett területek bemutatására elméleti és gyakorlati nézőpontból került sor, az e területeken dolgozó szakemberek előadásai által. Ebből kifolyólag a tandemeket elméleti és gyakorló rendészeti szakemberek alkották, hogy egyértelműen körvonalazódjon a kétféle nézőpont és az eltérő vélemények a populizmus megjelenéséről, hatásairól az idegenrendészet, a közfoglalkoztatás, valamint a bírói tevékenység körében.

A populizmus-fogalom margójára

A megnyitó után *Fleck Zoltán* tanszékvezető egyetemi tanár vitaindító előadása elemezte a populizmussal mint fogalommal kapcsolatos kételyeket, bizonytalanságokat. Világossá tette, hogy a populizmus nem lehet az állami hatalomgyakorlás egyik módozata, a fogalmat pedig tágabban indokolt értelmezni. Kiemelte annak a jelentőségét, hogy a populizmus szó önmagában feltételezi azt a tényt, hogy a népnek köze van a hatalomgyakorláshoz. Egyúttal a politikai apátia, az elit által működtetett demokrácia¹ ellenpólusaként is értelmezhető a populizmus, mint egy erős (részvételi) demokrácia, amelyben nagymértvű a társadalmi bevonódás, főként a helyi szinteken. Ennek az erős helyi szintű társadalmi részvételi lehetőségnek az egyik kulcssemebere, a jogirodalomban megjelenő álláspontok alapján, a polgármester. Továbbgondolva a populizmus szerepét, kiemelte, hogy napjaink veszélyes,

¹ E jelenség kapcsán említette Fleck Zoltán David van Reybrouck könyvét. David van Reybrouck: A populizmus védelmében. Gondolat Kiadó, Budapest, 2010

kiszámíthatatlan világában a populizmus jelentheti a megoldást a társadalmi szétagoltságra, hiszen integrációs modellt kínál, amelynek alapvető jellemzője az egyenlőségen és igazságosságon alapuló társadalom.

Az előbbi megállapítások után Fleck kitért a büntetőpopulizmus – szintén kétséges – fogalma mögötti tartalom bemutatására. E körben kiemelte, hogy az állam iránti elvárás a generális prevenció, álláspontja szerint azonban egy állam, amely csak az ultima ratio jellegű intézkedéseit használja, alapvetően gyenge.

Mindezen ellentmondások feloldására két megoldást ajánlott megfontolásra, ezek közül az első az elit minél nagyobb mértékű felvilágosítása, véleménye szerint azonban ez nem demokratikus. Második lehetőségként a bizalomalapú társadalmi rendszer kiépítését említi, e bizalomnak az intézményekben való közbizalomként szükséges megjelennie. E körben megemlíthetnénk példaként, hogy az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom mint alkotmányos érték² az Alkotmánybíróság számos határozatában is megjelenik, adott esetben a büntetőeljárások kontextusában is. Fleck a közbizalom vonatkozásában azonban azt is hangsúlyozta, hogy mindez egy olyan társadalomban nem valósulhat meg, ahol a társadalmat deviánsokra és normálisokra osztják, így ezt elkerülendőnek véli.

Egy adatsor a közbizalommal kapcsolatos számtalan felmérésből.³

	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Mennyire bíz meg...							
... a civil-, nonprofit szervezetekben	n. a.	2,8	2,4	2,5	2,4	2,4	2,6
... a rendőrségben	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4
... az egyházakban	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	2,3	2,3	2,3
... az önkormányzatban	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2
... az igazságszolgáltatásban	2,4	2,4	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2
... a parlamentben	2,0	1,9	1,7	1,6	1,8	1,6	1,5
... a politikusokban	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4

1–4 átlagos értékek (1 = egyáltalán nem; 2 = nem nagyon; 3 = eléggé; 4 = nagyon)

Idegenrendészet és populizmus

Fleck Zoltán vitaindító előadását *Tóth Judit* tanszékvezető egyetemi docens előadása követte a konferencia idegenrendészet és populizmus szekciójában.

² Lásd 13/2014. (IV. 18.) AB hat.; 7/2014. (III. 7.) AB hat.; 34/2013. (XI. 22.) AB hat.; 25/2013. (X. 4.) AB hat.; 962/B/1992. AB hat.

³ Közbizalom-felmérés, 2012. <http://www.scribd.com/doc/126361532/Kozbizalom-felmeres-2012>

Kiemelte, hogy bár a populizmus fogalma vitatott, a következményei sokkal egyértelműbbek, e szerint nem erősíti az alapjogokat, hanem éppenséggel rombolja, erodálja őket, noha éppen azt igyekszik elérni, hogy az alapjogok ürügyén szükséges több költségvetési forrás, újabb szabályozás. Hatására más tényezők kerülnek előtérbe, például a nagyobb igazgatási létszám. A továbbiakban öt aggályos pontot emelt ki a populizmus kapcsán.

Elsőként az idegenjog és az idegenrendészet összevonását, ennek hátrányát a fogalmi meghatározások nyomán mutatta be. Míg az idegenjog a honos és nem honos közti különbséget jelenti egy adott állam jogrendszerében, és ebből fakadnak sajátos rendelkezések a külföldiek beutazására, tartózkodására, addig az idegenrendészet azokra a személyekre vonatkozik, akik megszegik az idegenjog szabályait. E két terület összevonását aggályosnak tartja, mivel ezáltal minden külföldit gyanússá, normaszegővé változtatunk a közvélemény szemében.

Másodsorban felhívta a figyelmet arra, hogy a büntetőjog és a közigazgatási jog is összeolvadni látszik akként, hogy a migrációra vonatkozó közigazgatási szabályokat a szankciók, a bizonyítási terhek, a kérelmező fogva tartása útján kriminalizálják, azaz büntetőjogi szabályokat alkalmaznak, noha azt rendészeti, idegenjogi keretek között teszik. Ez a vegyítés mellőzi a büntetőjog által nyújtott valódi garanciákat.

Harmadsorban aggályosnak tartja, hogy a rendőrségnek idegenrendészeti és külön nevesített államigazgatási jogköre is van. Ebből, véleménye szerint, nyilvánvalóan következik, hogy a rendőrségi törvény leválasztja az államigazgatásról az idegenrendészetet, mintha az nem lenne annak a része, miközben a jelenlegi funkcionális hatáskörelosztás értelmében a menekültek jogainak alkalmazását rendészeti ügynek minősíti. Ez jelenik meg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jogi státusában is, hiszen a hivatal rendészeti szerv, kiszakadva az államigazgatásból, miközben tartalmi szempontból egyaránt van menekültügyi, állampolgársági, idegenjogi és idegenrendészeti hatásköre.

Negyedik aggályos pontként a nemzetközi védelmet kérelmezők őrizetbe vételét fogalmazta meg. Különösen azért, mert az Emberi jogok európai egyezményének 5. cikke nem ad jogalapot a szabadságuk korlátozására az eljáráshoz rendelkezésre állás, a kérelmükre indult eljárásban a szökés veszélyének megelőzése céljából, és legfeljebb személyazonosításuk, kiutasításuk végrehajtása vagy büntetőeljárás miatt lenne erre legitim ok. Ezt az emberi jogokkal való ellentétet, álláspontja szerint az Alkotmánybíróság sem érzékelte, amikor nem találta megalapozottnak a jogellenes fogva tartás (tévesen elrendelt idegenrendészeti őrizet) miatti kártérítési igényt, noha az ENSZ

Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 9. cikkének (5) bekezdése értelmében ez nemcsak a büntetőeljárásban, de egyéb eljárásokban is állami kötelezettség. Ez ellentétes az Alkotmánybíróság által már megerősített elvvel, miszerint a hazai jogba átvitt emberi jogok nem erodálhatnak a másféle megfogalmazás révén, mivel az egyezés tartalmi.⁴

Végül az Európai Unió irányelvei átültetésének nehézségeire és a jogszabályi környezet gyors változására hívja fel a figyelmet. Kiemelte, hogy az irányelvek átültetésekor sem mellőzhető a hatásvizsgálat, valamint a jogbiztonság, a kiszámítható jogalkotás követelménye, az elért jogvédelmi szint megőrzése, továbbá a megfelelő felkészülési idő biztosítása.

A szekció másik előadója *Tóttós Ágnes*, a Belügyminisztérium európai együttműködési főosztályának vezető tanácsosa volt. Előadásában az ezen a területen szerinte megjelenő két problémát emelte ki: 1. az egyoldalú információáramlás; valamint 2. a média idegenellenességet növelő szerepét. Hangsúlyozta, hogy az idegenrendészet területén az inklúzió, azaz a befogadás elvének szükséges előtérbe kerülnie. Továbbá akként vélekedett, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak azért szükséges kiszakadnia az államigazgatási rendszerből, mivel specifikus feladatokat végez, s ezek ellátásához elengedhetetlen a speciális jogi felhatalmazás és szakértelem. Tóth Judit véleménye szerint ez azonban még nem magyarázza meg, hogy miért nem elegendő a szakhatósági eljárás, a szakértő alkalmazása és a közigazgatási jogban bevált egyéb garancia az ágazati jog alkalmazásához, különösen a kérelemre induló eljárás, az önkéntes jogkövetés terén, annak érdekében, hogy ne legyen aránytalan és szükségtelen az alapjogok korlátozása.

Közfoglalkoztatás és populizmus

A közfoglalkoztatás és populizmus szekció előadóinak sorában elsőként *Zemplényi Adrienne*, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi főreferense kapott szót. Előadásában röviden bemutatta a közfoglalkoztatás fő célját, ez a szociális segélyezés helyett a munkára ösztönzésben foglалható össze. Meg-

⁴ Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi jelentőséggel kimondta, hogy az „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje.” A hazai alapjogvédelem minimumszintje tehát nem süllyedhet a vállalt nemzetközi jogi elvárások alá.

jegyzendő, hogy ez az előadott célkitűzés összhangban áll az alaptörvény M) cikkének (1) bekezdésével⁵, valamint az O) cikkben foglalt felelősségi és társadalmi szolidaritási eszmékkel⁶. Mint elmondta, kiemelt jelentőségű a témakör megértése kapcsán, hogy a közfoglalkoztatás intézménye a társadalmilag veszélyeztetett és rászoruló csoportok foglalkoztatásáról szól. A továbbiakban hangsúlyozta, hogy milyen feltételek szükségesek a közfoglalkoztatás megnyílásához, ilyen például az álláskereső, ami regisztrációt igényel valamely munkaügyi kirendeltségen; illetve a hátrányos helyzet megléte. Több problémát is megfogalmazott a jelenlegi rendszer működéséről, ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a közfoglalkoztatott munkára történő felvételekor a felsorolt szempontok helyett a munkáltatói szándék, válogatás az irányadó, mivel a munkáltató nem is ismeri a jelentkezők rászorultsági, jogszabályban meghatározott preferenciális sorrendjét. További alapjogi korlátozásként említette, hogy a munkára és/vagy a szociális támogatásra való felvétel vagy annak megőrzése érdekében például ellenőrizhetik az otthonát, akár a tekintetben is, hogy azt megfelelően rendben tartja-e. Mindez egyes önkormányzati rendeletekben külső ellenőrök bevonásával történik, és ezáltal jelentősen sérül a magánszférához való jog, ami semmiképpen sem kívánatos. Különösen sérelmes, ha az önkormányzatok kiszervezik magáncégeknek e környezettanulmányok elkészítését, ily módon e szereplőket nem kötik a közigazgatás belső szabályai, illetve nem is számoltathatók el a közigazgatás eszközeivel. Mindezt súlyosan nélkülöző emberekkel teszik meg, akiknek nincs érdemi jogvédelmük. E jelenség súlyos alapjogi aggályokat vet fel.

A szekció másik felszólalója *Réthy Pál*, a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási stratégiai és koordinációs főosztályának főosztályvezetője volt. Előadásában röviden összefoglalta, hogy a közfoglalkoztatás bemutatásában kiemelkedően fontos a médianyilvánosság. A tapasztaltak alapján a helyi és kistérségi médiák pozitív véleményt közvetítenek a közfoglalkoztatásról, míg az országos és bulvársajtó kevésbé pozitív álláspontra helyezkedik. Hangsúlyozta, hogy minden ilyen esetben az egyén megkérdezése a legfontosabb feladat. Előadásának zárásaként kiemelte, hogy a közfoglalkoztatás eszköz, amelynek segítségével, több foglalkoztatási, képzési eredmény mellett, a feketegazdaság visszaszorítása is elérhető. Hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatás célja a segély helyett történő munka.

⁵ (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

⁶ Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

Véleményem szerint ez a zárógondolat összecseng az alaptörvény XIX. cikkének (1)–(3) bekezdéseivel⁷, mindennek ékes bizonyítéka, hogy napjainkban is nagy „erőbedobással” zajlik az államcélként megfogalmazott klauzula gyakorlati megvalósítása.

Igazságszolgáltatás és populizmus

A konferencia utolsó szekciója a bírói populizmus kérdéskörével foglalkozott. Ennek keretében *Bencze Máttyás* egyetemi docens a bírói populizmus tartalmát a közhangulatnak megfelelő ítélezésként fogalmazta meg. E gondolatot továbbfűzve megállapította, hogy a bírakat egyes nem jogi és törvényen kívüli tényezők is befolyásolják, ennek következtében nem minden esetben járnak el az esküjük szerint. E tényezők előtérbe kerülésének lehetőségére két példát említett: 1. a diszkrecionális jogkörben való döntéseket; valamint 2. a versengő rendelkezések esetét.

Felhívta a hallgatóság figyelmét arra is, hogy léteznek a bírói szakmában rövid és hosszú távú érdekek is egyazon időpontban, s ilyen helyzetekben a bírák, az őket befolyásoló illegitim tényezők okán, a rövid távú érdekeknek megfelelő döntést hoznak, hozhatnak, e rövid távú érdek nem más, mint a közhangulatnak megfelelő döntés, amely egyenlő a bírói populizmussal. Zárásként kiemelt néhány olyan külső jelet, amelyből mindez a döntési folyamat levezethető, ilyen például az indokolásban való szóhasználat vagy a büntetési tételek egymással történő összevetése.

E gondolatokra reagált *Harangozó Attila*, a Szegedi Ítéltábla elnöke. Beszédében egy fontos problémára hívta fel a figyelmet. Véleménye szerint a bírói döntéshozatal és ítélezési gyakorlat csak a sajtónyilvánosságot kapó ügyek miatt kerül a nyilvánosság ítélőszéke elé, ám ezek az ügyek csupán elenyésző részét alkotják. Amikor a bírák esetleg valóban illegitim tényezők által befolyásoltan hoznak, hoznának ítéletet, annak minden esetben súlyos következményei vannak. E jogkövetkezmények körében utalt az etikai kódex

⁷ (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

kiemelt szerepére, valamint a fegyelmi eljárás lehetőségét is megemlítette az ilyen helyzetek rendezésének eszközeként.

Kerekasztal-beszélgetések

A szekciók után két kerekasztal-beszélgetésre került sor, az első a hajléktalanság, a rendőri igazoltatások és az iskolai erőszak témáját járta körbe, míg a második a bulvármédia és a populizmus összefüggéseit vette górcső alá.

Az első kerekasztal-beszélgetés levezető elnöke Tóth Judit, résztvevői pedig *Ivány Borbála*, a Magyar Helsinki Bizottság jogi előadója, *Markó Attila*, az Országos Rendőr-főkapitányság osztályvezetője, *Czobor Anita*, a szegedi közterület-felügyelet osztályvezetője, valamint *Gaál Renáta*, a RÉS Szociális és Kulturális Alapítvány női éjjeli menedékhelyének munkatársa volt. A beszélgetésben szó volt a hajléktalanok helyzetéről, különös tekintettel a november 1. és április 30. közötti krízisidőszakra. Fontosnak tartották a résztvevők annak megemlítését, hogy a szociális intézményekben bizonyítottan nincs elegendő férőhely a rászorulóknak, valamint hogy a hajléktalanság önmagában vált büntethetővé. Érvként hangzott el e tekintetben, hogy nem a közterületi szeméremsértés, a köztisztasági szabályok megsértése vagy a gyermekkel koldulás vált büntetendővé, hanem új elemként pusztán a létük, a közterületen való tartózkodásuk vált azzá, megsértve ezzel az emberi méltóság és a mozgásszabadság jogát mint alapvető jogokat. További jogalkalmazói nehézségnek tartják, hogy definiálatlan az életvitelszerű lakás, tartózkodás, így az alkalmazása (folyamatszerűség, ismétlődés, különbségtétel az ülés/alvás vagy pihenés között) előzmények és útmutató hiányában megalapozatlan.

A hajléktalanság témája után az iskolarendőr szerepéről, az azzal kapcsolatos ellentmondásokról folytattak diskurzust a résztvevők. Fontos aggályként vetődött fel, hogy a társadalom jelentős része nincs tisztában a különbségekkel az iskolarendőr és a bűnmegelőzési tanácsadó feladata között. Egyes résztvevők álláspontja szerint az iskolai erőszak miatt sokkal inkább gyakorlati haszna van a rendőrségi törvény módosításának.

A második kerekasztal-beszélgetést *Pap András László*, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos tanácsadója elnökölte, résztvevőként jelen volt *Weyer Balázs*, a Főszerkesztők Fórumának elnöke, *Bernáth Gábor*, az ELTE Társadalomtudományi Karának médiakutatója, valamint *Balogh Lídia*, az MTA Jogtudományi Intézet tudományos segédmunkatársa. A beszélgeté-

sen előtérbe került annak vizsgálata, mi az oka annak, hogy napjainkban az újságírók csak a sajtótájékoztatókból tájékozódnak, és megszűnőben van az oknyomozó újságírás. Megállapították, hogy a túlzottan felgyorsult világ következtében előtérbe került a felszínes információszerzés. Am további fontos faktor, hogy a média napirendjét, témáit a politikai keretek határozzák meg. Kiemelték a bulvárosodást, annak káros hatásaival együtt, különösen az államigazgatási szervek tájékoztatási tevékenységében.

Zárszó

A konferencia összegzéseként Finszter Géza javasolta a konferencia témáinak további elemzését, továbbá hangsúlyozta aktualitását, fontosságát, az ehhez a követelményhez igazodó konferenciacím-választást, amely nem provokál, hanem közös gondolkodásra ösztönzi a jogtudomány és jogalkalmazás résztvevőit. Fontosnak tartja, hogy a jogalkotáskor és jogalkalmazáskor elengedhetetlen a jogtudomány és annak művelői véleményének kikérése, bevonása a szakmai munkákba.

Véleményem szerint a konferencia egy napjainkban rendkívül aktuális témát bocsát szakmai vitára. A populizmus kérdéskörének nehézségeire mutat rá az a tény, hogy nincs egységes fogalma. De hogyan is beszélhetnénk egységes definícióról, ha a jog különböző területein jelenik meg (ami önmagában még nem volna baj), s a tartalma minden egyes terület sajátosságai szerint változik, és e folyton mozgó jelentéstartalom ráadásul kibővül az ugyanazon a területen tevékenykedő elméleti és gyakorlati jogalkalmazók eltérő szempontjaival.

Mindeme tényezők összessége indokolja az ilyen és hasonló szakmai konferenciák megrendezését, valamint a populizmus körüli diskurzus napirenden tartását, tekintettel arra, hogy a populizmus mindenkit érint.