

# Jószándékú jogalkotói populizmus a rendészeti jogban

PAP András László<sup>1</sup>

*Az írás 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. Ezt követően rámutat a szabályozás és a jogalkalmazás anomáliáira, végül pedig azt elemzi, hogy mindez értelmezhető-e a büntetőpopulizmus egy formájaként.*

**Kulcsszavak:** multikulturális, nemzetiségi törvény, kisebbségi jogok, populizmus, roma

## Bevezetés

Ez az írás három részből áll. Az első egység a 2011-es 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. A második rész rámutat a szabályozás és a jogalkalmazás anomáliáira, a harmadik rész pedig azt elemzi, hogy a jogalkotás értelmezhető-e a büntetőpopulizmus egy formájaként. Az elemzés és a lassan egy évtizede hatályban lévő dokumentumok dogmatikai vizsgálatának aktualitását az adja, hogy számos hazai és nemzetközi összehasonlító kutatás vizsgálja a populista közpolitika és jogalkotás morfológiáját.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> PAP András László (DSc), egyetemi tanár, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék, Rendészettudományi Doktori Iskola, tudományos tanácsadó, osztályvezető, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. András L. PAP (DSc.), Professor of Law, University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Department of Law Enforcement History and Theory, Research Chair Centre for Social Sciences Institute for Legal Studies, <https://orcid.org/0000-0003-4546-6632>, [pap.andras.laszlo@uni-nke.hu](mailto:pap.andras.laszlo@uni-nke.hu)

<sup>2</sup> A kutatás részben a DEMOS (Democratic Efficacy and the Varieties of Populism in Europe) H2020 RIA project, továbbá a 129018, 129245 és 134962 számú NKFI-kutatás keretében folyt. A kutatás korábbi eredményeiről l.: Pap András László: Rendészet és sokszínűség. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom, Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Dialóg Campus, 2018. 501–512., valamint András L. Pap: Policies for Whom? Roma as Ethnic and/or National Minorities – The Case of Hungary and the European Union. In Elena-Loreni Baciu – Ingrid Fyilling – Paulsen Breimo Janne (szerk.): *EU Social Inclusion Policies in Post-Socialist Countries*. Routledge, 2019, 75–98.

## 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” utasításra,<sup>3</sup> 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 környezetről* 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 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” magában 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.

A 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás értelmében a „rendőrség és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés célja a Rendőrség és a roma kisebbség közötti konfliktus- és előítélet-mentes viszony megteremtése, 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, szenvedély-

<sup>3</sup> 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról, 2. pont.

beteggé 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”.<sup>4</sup> 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.”<sup>5</sup> „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<sup>6</sup> [...] a helyi roma kisebbségi önkormányzat bevonásával felméri azon oktatási intézményeket, iskolákat, alapítványokat, amelyek romák felzárkóztatásával foglalkoznak.”<sup>7</sup> 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”.<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> [...] a Rendőrség biztonságra nevelő programjainak [...] bevezetését [...] ki kell terjeszteni azon települések oktatási és gyermekgondozási intézményeire is, ahol a roma kisebbség nagyobb arányban él, vagy azt az intézmény kezdeményezi.<sup>10</sup> [...] 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.”<sup>11</sup>

Mindenesetre a kisebbségi összekötők és munkacsoportok feladatát a jogforrás abban (is) határozza meg, hogy az „adott eltérő kultúrájú közösségben 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

<sup>4</sup> Uo. 11. pont.

<sup>5</sup> Uo. 15–16. pont.

<sup>6</sup> Uo. 24. pont.

<sup>7</sup> Uo. 24. pont.

<sup>8</sup> Uo. 28. pont.

<sup>9</sup> Uo. 29. pont.

<sup>10</sup> Uo. 31. pont.

<sup>11</sup> Uo. 33. pont.

viselkedési formákat”.<sup>12</sup> 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”.<sup>13</sup> A jogforrás kiter arra is, hogy a „rendőrkapitányságok bűnmegelőzési előadói [...] kezdeményezik az oktatási intézmények tanulói körében tanóra keretében a többségtől eltérő [...] viselkedési formákkal kapcsolatos előadások megtartását, melynek keretében rávilágítanak a társadalmi együttélés alapvető, a kulturális különbségekből fakadó konfliktusok megelőzését célzó szabályaira”.<sup>14</sup>

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”.<sup>15</sup>

A kisebbségi összekötők és munkacsoportok feladat- és hatásköre 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 „többségtől 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”: „[A]z 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 képviselésére.” 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

<sup>12</sup> Uo. 12. pont.

<sup>13</sup> Uo. 13. pont.

<sup>14</sup> Uo. 15. pont.

<sup>15</sup> Uo. 17. pont.

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.

## 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 hazaitól eltérő kulturális háttere 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 különbség olyan jelentős, hogy az már a magyar társadalom a büntetőjog formájában védett normáit is sérti. Gondolhatunk például a becsület-bűncselekményekre vagy a nőinemszerv-csonkítás eseteire. A másik eset az, amikor a többségi társadalom tagjai állnak az elkövetői oldalon, és a sajátos kulturális hátterű áldozatok, éppen e minőségből fakadóan viktimizálódnak. Ezek a gyűlölet-bűncselekmények. 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 esetkőre 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 három különböző, sajátos és rendészeti szempontból releváns „kulturájú” közösség jelenik meg tehát: (1) „az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárok, illetve az illegális migráció okán az adott területen megjelenő, addig ismeretlen népcsoporthoz tartozó személyek;” (2) a romák és (3) a „többségtől 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 megértéséhez, 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 mutatunk rá, hogy mindkettő problematikus.

Kezdjük a (4) 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 jelentenének. A harmadik csoportba tartozó migráns vagy „egyéb etnikai-vallási közösség” kapcsán tehát az utasításban meghatározott rendészeti kulturális érzékenység egyetlen indoka az lehet, hogy e körből sajátos elkövetési magatartásformák prognosztizálhatók, és az utasítás, említetten, a terrorcselekmények különböző formáinak 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 zéletszerűen, 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 (régbben 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 (nemzeti-ségi) 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 szennvedő 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).”<sup>16</sup>

Az 1993-as, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt Balogh ekként jellemzi: „Egy tájékozatlan kívülálló alighanem azt hihetné, hogy a jogszabály megalkotásnak háttérben 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.”<sup>17</sup>

E kisebbségi önkormányzati intézményrendszer ugyanakkor a (leszakadás mellett egyre erősebb kirekesztéssel is szembesülő) legjelentősebb etnikai kisebbség, a romák esélyegyenlőségi (antidiszkriminációs) és a társadalmi inklúzióra vonatkozó, részben szociálpolitikai, redisztribúciós igényeinek kielégítésére<sup>18</sup> 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.”<sup>19</sup> Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a fogalmi zűrzavart az Európai Unió sem enyhítette. A csatlakozás során

<sup>16</sup> Balogh Lídia: Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon. *Pro Minoritate*, (2012), tavasz, 207–223.; Lásd még: András Bíró: The Price of Roma Integration. In Will Guy (szerk.): *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration – a Debate*. Budapest, Pakiv European Roma Fund – Kossuth, 2013. 26.

<sup>17</sup> Balogh i. m. (16. lj.) 208–209.

<sup>18</sup> Lásd 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. (2003), 1. 27–42.

<sup>19</sup> Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 131.

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 és aggodalmak a romák tág értelemben vett társadalmi integrációjára vonatkoztak, amelyet alig tekinthetünk elsődlegesen kisebbségvédelmi kérdésnek.<sup>20</sup> [...] A jelentésekben még a romák parlamenti képviselőitől is kérdésére sem úgy tekintettek, mint a kisebbségi politikai részvétel kiteljesítésére: ennek esetlegesen megteremtése a romaintegráció egyik eszközeként jelent meg.”<sup>21</sup>

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. §-a 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 befogadási politikákkal – a leglátványosabban a romák esetében. Például a Roma Integráció Évtizede<sup>22</sup> által inspirált és az EU 2011-es keretstratégiája<sup>23</sup> égisze alatt elfogadott „Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020)”<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Uo. 132–133.

<sup>21</sup> Uo. 134.

<sup>22</sup> Roma Integráció Évtizede. 2020. Elérhető: [www.rcc.int/romaintegration2020/romadecade](http://www.rcc.int/romaintegration2020/romadecade) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 18.)

<sup>23</sup> European Commission 5.4.2011. COM(2011) 173 final Communication. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.

<sup>24</sup> *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, Gyermekszegénység, Romák – (2011–2020)*. KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2011. Elérhető: [www.dalit.hu/wp-content/uploads/2011/12/Strategia.pdf](http://www.dalit.hu/wp-content/uploads/2011/12/Strategia.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>25</sup> Lásd pl. *Balog Zoltán: A Kultúrára Kell Építeni a Felzárkóztatást*. 2014. Elérhető: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzarkoztatast> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 18.)



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 dokumentum<sup>26</sup> „különböző etnikai/nemzeti hátterű csoportok [...], illetve nemzetiségek és a többségi társadalom közötti” konfliktusokról<sup>27</sup> és „etnikai konfliktusokkal nagymértékben terhelt településeken [...] a közösségek konfliktusmentes együttéléséről”<sup>28</sup> 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 között: „valódi kölcsönös elfogadás”<sup>29</sup> szükségességéről szól a dokumentum, és arról, hogy „[a] nemzeti együttműködés keretrendszerébe egyértelműen be kell emelni a romák és a többségi társadalom szövetségkötésének gondolatát”.<sup>30</sup>

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 önkormányzatok becsatornázása a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe meglehetősen problematikus.

A többek között Orbán Viktor miniszterelnök egyik bálványosi beszédében említett munkaalapú társadalom<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Az „új rasszizmus” ennek megfelelően nem a különböző társadalmi csoportok közötti biológiai különbségekre, hanem azok kulturális megkülönböztetésére épít.<sup>33</sup>

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

<sup>26</sup> *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan Rászoruló – Szegény Családban Élő Gyermekek – Romák (2011–2020)*. Emberi Erőforrások Minisztériuma. 2014. Elérhető: [www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20\\_2%20mell%20\\_NTF%20II.pdf](http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTF%20II.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>27</sup> Uo. 110.

<sup>28</sup> Uo. 112.

<sup>29</sup> Uo. 108.

<sup>30</sup> Uo. 111.

<sup>31</sup> Orbán Viktor Miniszterelnök Beszéde a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor Rendezvényén. Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/orban-viktor-teljes-beszede-2-4054256/> (letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>32</sup> Lásd: Jens Martin Eriksen – Frederik Stjernfelt: Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás). *Lettre*, 75. (2009), Tél.

<sup>33</sup> Lásd: Pierre-André Taguieff: *The New Cultural Racism in France*. *Telos*, 1990. (1990), 83. 109–122.

adottságnak, csoporttulajdonságnak tekintik, ami akár az egész közösség szankcionálását is megalapozhatja.<sup>34</sup>

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 szervezeteknek 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 arról, hogy a Belügyminisztérium 2011. évi romaintegrációs feladattervének részeként „valamennyi bv. intézetnél romaügyekért felelős munkatársak kerültek kinevezésre”.<sup>35</sup>

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 ez 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 hátterében 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 hitvallását (*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”.<sup>36</sup> Illetve: „[A] rendőrségi nyomozásnak [...] (é)rzékenynek és alkalmazkodónak kell mutatkoznia [a] kisebbségek – beleértve az etnikai kisebbségeket is – [...] speciális szükségletei iránt.”<sup>37</sup>

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által 2012 novemberében kiadott *Ljubljani útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához* szerint: „Az állomány [...] működését [...] úgy kell kialakítani, hogy az kielégítse a népesség minden szegmensének

<sup>34</sup> 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. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/az-europai-roma-jogi-kozpont-aggodik-a-rendori-intezkedesek-miatt> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>35</sup> Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport. Elérhető: <https://emberijogok.kormany.hu/romaugyekert-felelos-tematikus-munkacsoport> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.)

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Uo. 49. pont.

szükségeit; 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.”<sup>38</sup>

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.”<sup>39</sup> [...] dolgozzanak ki – nemzetközi szervezetekkel és roma civil szervezetekkel szorosan együttműködve – közpolitikai állásfoglalásokat, magatartási kódexeket, gyakorlati útmutató kézikönyveket és képzési programokat.”<sup>40</sup>

## Jószándékú büntetőpopulizmus

A két főkapitányi utasításban testet öltő rendészeti politikai elköteleződésről mindenestre 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 értékkülöbségét elérő etnikai kisebbség él: a romák, amely közösséget a jogalkotó elsősorban (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” sztereotip megközelítését konkretizálják és operacionalizálják, amit Haney<sup>41</sup> 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 praktikusán alkalmazhatatlan kirakatszabályozás. Az a jogalkotás pedig, amelyben előre kódolt a desuetudo (normatív aktust lerontó, eltörlő szokásjog), azaz a jog devalvációja, sérti a jogállamiság elvét. A szimbolikus, normatív erővel nem rendelkező jogalkotás széles körű alkotmányos vita középpontjában áll,<sup>42</sup> esetünk ezzel nem teljesen

<sup>38</sup> Biztonság és Rendészet, 46. Cikk. in *Ljubljana Útmutató a Sokszínű Társadalmak Integrálásához és Magyarázó Megjegyzések*. OSCE Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezete, Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa, 2012. Elérhető: [www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true](http://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>39</sup> *Cselekvési Terv a romák és szintók helyzetének javításáról az EBESZ-térségben*. 2003. Elérhető: [www.osce.org/hu/node/289966?download=true](http://www.osce.org/hu/node/289966?download=true) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

<sup>40</sup> Uo.

<sup>41</sup> Lynne Haney: Prisons of the Past: Penal Nationalism and the Politics of Punishment in Central Europe. *Punishment & Society*, 18. (2016), 3. 346–368.

<sup>42</sup> L.: Fröhlich Johanna: *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. Doktori értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2017.

analóg, de 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 tényszerűen 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? Némileg hasonló a helyzet azokkal a gyűlöletbűncselekmény-tényállásokkal, amelyeket a jogalkotó tényleges gyakorlati alkalmazásra való elköteleződés hiányában illeszt a büntető törvénykönyvbe. Godzisz<sup>43</sup> széles körben elemzi e jelenséget a balkáni országok példáján, és rámutat, hogy ott ez az „európaizáció” folyamatának része, a csatlakozást előkészítő jogharmonizáció proaktív színlelése. Tagállamként Magyarország esetében erre nincs szükség, így legfeljebb a közigazgatási/rendészeti jogalkotó önmozgó „jogalkotási fantomfájdalom-reflex továbbéléseként” lehetne értelmezni. Azt is nehéz lenne meggyőző érvekkel alátámasztani, ami a gyűlölet-bűncselekmények esetén a védett csoportok és tulajdonságok proliferációja kapcsán tapasztalható, hogy identitáspolitikai vagy civil szervezetek nyomásgyakorlása, netán valamilyen tudásbróker-csoport lobbitevékenysége állna a háttérben. Állításom az, hogy e jogalkotás a jószándékú, nemzetközi szakdiplómácia irányában megvalósuló büntető populizmus egy formája.

Az alábbiakban, egy összehasonlító európai kutatás<sup>44</sup> a populizmus operatív, módszertani fogalmainak e jogforrásokra releváns elmeit használva arra teszek kísérletet, hogy egyrészt igazoljam e hipotézist és diagnózist, másrészt, amennyiben ezzel sikerrel járok, kitágítsam a jogi és büntető populizmus fogalmát és értelmezését az olyan jogalkotási aktusokra, amelyek tartalmilag üresek, és célközönségük sem a hazai választópolgárok, hanem nemzetközi szervezetek, tágabban, a nemzetközi közösség, amelynek szemében ily módon egyfajta eminens diák szerepébe kerülhet a jogalkotó és -alkalmazó.

Bartha Attila<sup>45</sup> összefoglalásában: „[K]lasszikus művében, a homo politicusban Lipset<sup>46</sup> a populizmust [...] a szegényebb társadalmi rétegek szélsőséges tömegmozgalmaként határozta meg [...]. Az utóbbi évtizedek irodalmában emellett a populizmus

<sup>43</sup> Piotr Godzisz: The Europeanization of Anti-LGBT Hate Crime Laws in the Western Balkans. *Crime, Law and Social Change*, 71. (2019), 3. 291–306.

<sup>44</sup> 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 alii: Populism in Policy-Making: A Conceptual Framework. In Péter Smuk (szerk.): *Populista Korszellem? A Magyar Politikatudományi Társaság XXIII. Vándorgyűlése*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017. 53.

<sup>45</sup> Bartha Attila: Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata. In Boda Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. a Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Napvilág, 2017. 311–343.

<sup>46</sup> Seymour M. Lipset: *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.

három újabb értelmezése rajzolódott ki: (1) a populizmus mint politikai stratégia,<sup>47</sup> (2) a populizmus mint politikai kommunikációs stílus,<sup>48</sup> és (3) a populizmus mint ideológia<sup>49</sup> [...] a populista közpolitikai pozíció alapvetően rezponzív az »igazi népet« reprezentáló választói többség preferenciái iránt és szemben áll [...] a politikailag népszerűtlen kisebbségekkel,<sup>50</sup> [...] Másfelől a populista közpolitikai narratívák tipikusan megosztóak: világos a jók és/vagy áldozatok közösségéhez tartozók, illetve a rosszak és/vagy bűnösök, felelőtlenek tábora.”

A közpolitikai tartalom gyakran ideológiailag diffúz. 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 – különösen a bűnözésre és más ön- és közveszélyes deviáns magatartásokra – 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, és az »eltévelyedettek« megregulázását tartja egyedül hatékony politikai megoldásnak. [...] 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.”<sup>51</sup>

Boda Zsolt és szerzőtársai<sup>52</sup> szerint pedig „a büntető populizmus olyan büntetőpolitikának tekinthető, amelynek fő célja a közvélemény vélt vagy valós elvárásainak való megfelelés és ezáltal politikai népszerűség szerzése.”

<sup>47</sup> 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. (2011), 2. 75–96.

<sup>48</sup> Alan Knight: *Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico. Journal of Latin American Studies*, 30. (1998), 2. 223–248.; Margaret Canovan: *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. Political Studies*, 47. (1999), 1. 2–16.; Ernesto Laclau: *Populism: What’s in a Name?* In Francisco Panizza (szerk.): *Populism and the Mirror of Democracy*. London – New York, Verso, 2005. 32–49.; Umut Korkut, *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, Populism*. New York, Palgrave Macmillan, 2012.; Benjamin Moffitt – Simon Tormey: *Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style. Political Studies*, 62. (2014), 2. 381–397.

<sup>49</sup> Cas Mudde – Cristóbal Rovira Kaltwasser (szerk.): *Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis*. In Cas Mudde – Cristóbal Rovira Kaltwasser (szerk.): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* New York, Cambridge University Press, 2012.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Gönczöl Katalin: A „büntető populizmus”. *Élet és Irodalom*, 57. (2013), 36.; Lásd még: Gönczöl Katalin: A büntető populizmus térnyerése 2010–2014. *Kriminológiai Közlemények*, 75. (2015), 19–30.; Lásd még: John Pratt: *Penal Populism*. London, Routledge, 2007.

<sup>52</sup> Boda Zsolt et alii: 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. (2014), 3. 1–21.

Az állításom az, hogy e fenti fogalmi meghatározások megfeleltethetők a főkapitányi utasításokban testet öltő, általam jóindulatú büntetőpopulizmusnak nevezett, fent ismertetett jogalkotói aktusoknak.

## Záró gondolatok

Az írás a „multikulturális környezetben” végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló (és kapcsolódó) jogforrások kodifikációs és konceptuális anomáliáit vizsgálta. Az elemzés során elkülönítettem az esszencialista értelmezést egy „jóhiszemű” megközelítéstől, és ez utóbbit megkísértem a büntetőpopulizmus fogalmi keretein belül vizsgálni. A tanulmány konklúziója kettős: amellett érveltem, hogy létezik e jogforrásoknak egy olyan, valid értelmezése, amely esszencializáló és etnicizáló mögöttes felfogást sejtett. Ugyanakkor a jószándékúnak feltétezett jogalkotás is problematikus: akkor is, ha a) egyébként összhangban áll a nemzetiségi törvény filozófiájával (amely a kulturális identitás letéteményeseként meghatározott kisebbségi-nemzetiségi önkormányzatokat becsatornázza a társadalmi integráció közpolitikai intézményrendszerébe), illetve ha b) 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. Az inadekvát, irreleváns jogalkotás ugyanis 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 alkotmányellenes helyzetet eredményezne.) Ehelyütt szükségesnek tartom hangsúlyozni a vizsgálat (tudatos) módszertani korlátait: egyrészt nem kívántam a jogforrások tényleges kodifikációs történetét vagy a jogalkotói szándék esetleges mozgatórugóit vizsgálni. Másrészt a referenciapontnak használt DEMOS-kutatás populista közpolitika-értelmezési mátrixának csupán azokat 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.) Állításom nem az, hogy e jogforrások a közpolitikai büntetőpopulizmus hagyományos (vagy a példának felhozott konkrét) elemzési keretének teljes mértékben megfelelnek, hanem éppen ezen értelmezési keretek tágítására vezettem be a „jóindulatú 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”,<sup>53</sup> és nem is a társadalmi kontroll kiterjesztése a közpolitikai eszköz, csupán egy olcsó (tényle-

<sup>53</sup> Boda et alii i. m. (52. l.)



ges, politikai és közpolitikai költségekkel nemigen járó), közpolitikailag leginkább üres kirakatszabályozásról van szó. Legalábbis amennyiben a jogforrásokban megfogalmazott multikulturalizmus fogalmi keretében próbálunk értelmezni. Ettől függetlenül a jogforrások keretében nevesített intézkedések, például az (adott esetben kifejezetten többségében romák által lakott településeket érintő) iskolalátogatások, bűnmegelőzési vagy egyéb közösségi programok hasznosak, helyesek és fenntartások nélkül támogathatók.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balog Zoltán: *A Kultúrára Kell Építeni a Felzárkóztatást*. 2014. Elérhető: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-a-kulturara-kell-epiteni-a-felzar-koztatast> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 18.)
- Balogh Lidia: Jog a kultúra őrzésére – vagy ürügy a szegregációra? A roma nemzetiségi oktatás mint kétélű kard Magyarországon. *Pro Minoritate*, (2012), tavasz, 207–223.
- Bartha Attila: Makrogazdasági stabilizáció másképp – a gazdaságpolitika populista fordulata. In Boda Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a Magyar Politikában 2. A Fidesz és a többiek: Pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, MTA TK Politikatudományi Intézet – Napvilág, 2017. 311–343.
- Bartha, Attila – Zsolt Boda – Umut Korkut – Dorottya Szikra: Populism in Policy-Making: A Conceptual Framework. In Péter Smuk (szerk.): *Populista Korszellem? A Magyar Politikatudományi Társaság XXIII. Vándorgyűlése*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2017. 53.
- Bíró, András: The Price of Roma Integration. In Will Guy (szerk.): *From Victimhood to Citizenship: The Path of Roma Integration – a Debate*. Budapest, Pakiv European Roma Fund – Kossuth, 2013. 26.
- Boda, Zsolt – Gabriella Szabó – Attila Bartha – Gergő Medve-Bálint – Zsuzsanna Vidra: 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. (2014), 3. 1–21.
- Canovan, Margaret: Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47. (1999), 1. 2–16. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>
- Cselekvési Terv a romák és szintók helyzetének javításáról az EBESZ-térségben. 2003. Elérhető: [www.osce.org/hu/node/289966?download=true](http://www.osce.org/hu/node/289966?download=true) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Eriksen, Jens Martin – Frederik Stjernfelt: Kulturalizmus (kulturális különbözőség és identitás). *Lettre*, 75. (2009), Téli
- Fröhlich Johanna: *Az alkotmányértelmezési módszerek igazolása*. Doktori értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2017.
- Godzisz, Piotr: The Europeanization of Anti-LGBT Hate Crime Laws in the Western Balkans. *Crime, Law and Social Change*, 71. (2019), 3. 291–306. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10611-019-09818-9>
- Gönczöl Katalin: A „büntető populizmus”. *Élet és Irodalom*, 57. (2013), 36.
- Gönczöl Katalin: A büntető populizmus térnyerése 2010–2014. *Kriminológiai Közlemények*, 75. (2015), 19–30.
- Haney, Lynne: Prisons of the Past: Penal Nationalism and the Politics of Punishment in Central Europe. *Punishment & Society*, 18. (2016), 3. 346–368. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474516645686>
- Jansen, Robert S.: Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism. *Sociological Theory*, 29. (2011), 2. 75–96. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2011.01388.x>
- Knight, Alan: Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 30. (1998), 2. 223–248. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022216x98005033>
- Korkut, Umut: *Liberalization Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, Populism*. New York, Palgrave Macmillan, 2012.

- Laclau, Ernesto: Populism: What's in a Name? In Francisco Panizza (szerk.): *Populism and the Mirror of Democracy*. London – New York, Verso, 2005. 32–49.
- Lipset, Seymour M.: *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.
- Ljubljani útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések. OSCE Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezete, Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, 2012. Elérhető: [www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true](http://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. Tartósan rászoruló – Szegény családban élő gyermekek – Romák (2011–2020). Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2014. Elérhető: [www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20\\_2%20mell%20\\_NTFS%20II.pdf](http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Moffitt, Benjamin – Simon Tormey: Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style. *Political Studies*, 62. (2014), 2. 381–397. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12032>
- Molnár, Emília – 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. (2003), 1. 27–42. DOI: <https://doi.org/10.1556/RevSoc.9.2003.1.2>
- Mudde, Cas – Cristóbal Rovira Kaltwasser: Populism and (Liberal) Democracy: A Framework for Analysis. In Cas Mudde – Cristóbal Rovira Kaltwasser (szerk.): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* New York, Cambridge University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139152365.002>
- Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – Mélyszegénység, Gyermekszegénység, Romák – (2011–2020). KIM Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság, 2011. Elérhető: [www.dalit.hu/wp-content/uploads/2011/12/Strategia.pdf](http://www.dalit.hu/wp-content/uploads/2011/12/Strategia.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Orbán Viktor Miniszterelnök Beszéde a 25. Bálványosi Szabadegyetem és Diáktábor rendezvényén. 2014. Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/orban-viktor-teljes-beszede-2-4054256/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Pap, András L.: Policies for Whom? Roma as Ethnic and/or National Minorities –The Case of Hungary and the European Union. In Elena-Loreni Baciu – Ingrid Fylling – Paulsen Breimo Janne (szerk.): *EU Social Inclusion Policies in Post-Socialist Countries*. Routledge, 2019. 75–98. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429434549-5>
- Pap András László: Rendészet és sokszínűség. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom, Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Dialóg Campus, 2018. 501–512.
- Pratt, John: *Penal Populism*. London, Routledge, 2007. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203963678>
- 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, 2001.
- Sullivan, John L. – Michal Shamir – Patrick Walsh – Nigel S. Roberts: *Political Tolerance in Context: Support for Unpopular Minorities in Israel, New Zealand, and the United States*. Boulder, Westview Press, 1985.
- Taguieff, Pierre-André: The New Cultural Racism in France. *Telos*, 1990. (1990), 83. 109–122. DOI: <https://doi.org/10.3817/0390083109>
- Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013.
- Weyland, Kurt: Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34. (2001), 1. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.2307/422412>

## Jogi források

- 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a Roma Kisebbségi Önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról
- European Commission 5.4.2011. COM(2011) 173 final Communication. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.

## **Internetes források**

Az Európai Roma Jogi Központ aggódik a rendőri intézkedések miatt. 2012. Elérhető: <http://biztonsagpiac.hu/az-europai-roma-jogi-kozpont-aggodik-a-rendori-intezkedesek-miatt> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

Roma Integráció Évtizede. 2020. Elérhető: [www.rcc.int/romaintegration2020/romadecade](http://www.rcc.int/romaintegration2020/romadecade) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 18.)

Romaügyekért Felelős Tematikus Munkacsoport. Elérhető: <https://emberijogok.kormany.hu/romaugyekert-felelos-tematikus-munkacsoport> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.)

## **ABSTRACT**

### ***Benevolent Legislative Populism in Law Enforcement***

András László PAP

*The article provides an assessment of the 2011 Hungarian act on nationalities (national minorities), two adjacent decrees, and a methodological guidance issued by the chief of the national police on policing multicultural communities and on relations with Roma (minority) self-governments. Besides pointing to the discrepancies of legislation and practice, the article contributes to methodological literature on penal populism and populist policy making, by introducing the concept of 'benevolent populism.' The author argues for the broadening of the concept of populism by including legislation that a) does not necessarily involve more severe social control; and which b) may have the international community or international organisations as reference points, when c) introducing legislation that is not, and not even intended to be enforced, partly because it is inapplicable and unsuitable per se.*

**Keywords:** multiculturalism, minority rights, populism, Roma