
A szavazat-maximalizáló büntetőpolitikáról*

Lévay Miklós**

1. Új büntetőpolitikai fejlemények

A modern democráciákban a büntetőpolitika az 1980-as évek végéig alapvetően szakpolitikát jelentett. Ez a bűnözéssel, büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos szakpolitika jellemzően a parlamenti pártok bizonyos mértékű konszenzusán, továbbá gyakorlati és elméleti szakemberek közreműködésén alapult.

Az 1980-as évek végétől azonban részben változott a büntetőpolitika, részben pedig bizonyos társadalmi jelenségekre (pl. terrorizmus, kábítószer-probléma, hátrányos társadalmi helyzet egyes megnyilvánulásai, migráció) a hagyományostól eltérő tartalmú és jellegű büntetőpolitikával válaszoltak az egyes államok. Az új típusú büntetőpolitika egyaránt jelenti a büntetőjog hatókörének kiterjesztését, annak ultima ratio jellegének halványulását, a büntetőeljárás hatékonyságát szolgáló intézmények bevezetését, ezzel párhuzamosan az alkotmányos garanciák lazítását, a gyakorlati, de különösen az elméleti szakemberek háttérbe szorítását úgy a büntetőpolitika kialakításában, mint a büntető-jogalkotásban, a szakmai szempontok helyett a „szavazókra-orientáló”¹, a bűnözési félelemre alapozó büntetőpolitikát.

A szavazókra orientáló, új büntetőpolitikai fejleményeknek egyaránt van kriminológiai, büntetőjog-tudományi, alkotmányossági, politika-tudományi és szociológiai vetülete. Tanulmányomban kriminológiai és büntetőjog-tudományi megközelítésben foglalkozom az új fejleményekkel.

* Az Európai Kriminológiai Társaság 2019. szeptember 18-21. közötti, Gentben tartott „Criminal Law-Making Policy for Maximizing Voting in Elections: the Features in Hungary” c. előadásnak a kötet számára írt bővített, magyar nyelvű változata.

** Tanszékvezető egyetemi tanár, kandidátus, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológiai Tanszék.

¹ Ulrich Sieber: The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 1 (2016), 27. o.

2. Büntetőpolitika és kriminológia

2.1. A kriminalizálás új fejleményeiről. A büntetőpolitika és ennek eszközeit jelentő büntetőjog-alkotás egyik alapvető területe a bűncselekménnyé nyilvánítás, a kriminalizálás. A felvilágosodás nyomán kialakult modern büntetőjogban ez meghatározóan a társadalom alapértékeit, az alapvető jogokat sértő, veszélyeztető, különösen súlyos cselekmények törvényhozás útján való bűncselekménnyé nyilvánítását jelenti. Az utóbbi évtizedekben azonban a kriminalizálás hatóköre jelentős mértékben kiterjedt.

„A büntetőjog bűnözőket szül, de ez a szerepköre a kriminológiában sokáig nem vált vitatottá. Ennek a fő oka az volt - írja Annika Snare – hogy a dolgot egyszerűen figyelmen kívül hagyták.”²

Annak ellenére maradt figyelmen kívül a bűnözés kérdéskörének ez a vetülete, hogy Edwin Sutherland kriminológia tárgykörére vonatkozó 1934-es, a későbbiekben széles körben elfogadott meghatározásában egyik tárgykörként már szerepel a „jog képződésének folyamata”³

A kriminológia figyelme a *címkézéseméletek*⁴ hatására fordult a büntetőjogi norma keletkezése, ezen belül a kriminalizáció felé. A címkézési megközelítés képviselői már nem adott, megkérdőjelezhetetlen társadalmi tényként, definícióként tekintettek az egyes büntetőjogi tényállásokra. A kriminalizációval kapcsolatos címkézéseméleti megközelítést hűen tükrözi Stanley Cohen felfogása, aki a következőképpen írta le egy tényállás mint „erkölcsi vállalatoknál” létrejött társadalmilag termék megszületésének „gyártási folyamatát”: „fellép egy bizonyos jelenség; ráterelődik a köz figyelme; a hatalmon lévők úgy érzik, érdekükben áll intézkedni; kidolgozzák a politikai intézkedési tervet; a jelenséget végül kriminalizálják.”⁵

A fejlett nyugati államokban az 1990-es évek elejétől jelentkező *kriminalizációs hullám* következtében már jóval nagyobb mértékben foglalkoztak a kriminológusok – és nem csupán címkézéseméleti alapon – a büntetőjogi norma keletkezésének kérdéskörével, mint korábban.

² Annika Snare: Hangsúlyeltolódások a kriminológiában, in: *A társadalmi-politikai változások és a bűnözés. A 21. század kihívása. Válogatás a 11. Nemzetközi Kriminológiai Kongresszus előadásából* (szerk.: Gönczöl Katalin), Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 1993, 61. o.

³ A *Principles of Criminology* (Lippincot, Philadelphia, 1934.) c. műben szereplő meghatározás szerint a kriminológia „a bűnözésre mint társadalmi jelenségre vonatkozó tudásanyag. Tárgyköre felöleli a jog képződésének folyamatát, a jog megsértésének folyamatát, illetve a jogsértésekre adott reakciókat. A kriminológia célja a jogalkotásra, a bűnözésre, illetve a bűnözés kezelésére vonatkozó általános és bizonyított alapelvek és egyéb tudományos ismeretek kidolgozása.” A fogalmat idézi: Borbíró Andrea: Problémafelvetés: mivel foglalkozik a kriminológia? in: *Kriminológia* (szerk.: Borbíró Andrea - Gönczöl Katalin - Kerezi Klára - Lévy Miklós), Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 30. o. Több mint 50 évvel később, Stanley Cohen frappáns megfogalmazása azonos tartalmú: „a kriminológia tárgya három kérdéssel fogalmazható meg: Miért hoznak törvényt? Miért szegik meg azt? Mit teszünk vagy mit kellene tennünk emiatt?” Cohen megfogalmazását idézi: Snare: i.m. 61. o.

⁴ A címkézéseméletekről lásd többek között: Győry Csaba: Címkézéseméletek, in: *Kriminológia* i.m. 167-176. o.

⁵ Stanley Cohen: *Against Criminology* (Transaction Books, New Jersey, New Brunswick, 1988.) c. művében szereplő leírást idézi: Snare: i.m. 61. o.

Lawrence W. Sherman amerikai kriminológus például a következőkre hívta fel a figyelmet: „Az, hogy valamely cselekmény kriminalizálása ésszerű-e, két fő kritériumtól függ: létezik-e a cselekmény elítélésére vonatkozó széles társadalmi konszenzus és azt mutatja-e az empirikus kutatás, hogy a büntető szankció hatékony a kérdéses szabály követésének fokozásában. Ez utóbbi pontot nem lehet eléggé erősen hangsúlyozni. A demokratikus társadalmak már túl hosszú ideje abban a feltevésben élnek, hogy mindenfajta büntetésnek van generális elrettentő vagy preventív hatása. A kriminológia azonban egyre jobban cáfolja e feltevést. Tudományunk, különösen a véletlenszerűen ellenőrzött kísérleteink azt mutatják, hogy a büntetőjog egy illékony és potenciálisan veszélyes kábítószer, amit nem szabad gondos előzetes vizsgálatok nélkül alkalmazni”⁶

A vázolt kriminológiai felismerések nyomán terjedtek el alapvetően a nyugati országokban a hatékonysági vizsgálatok, amelyek létrehívták a *bizonyítékon alapuló kriminálpolitikát* („evidence-based crime policy”). A büntető populizmus megjelenésével és terjedésével azonban ez a büntetőpolitika nem minden területén, nem mindenfajta cselekmény kriminalizálása esetében érvényesült, illetve érvényesül.

2.2. Büntetőpolitikai változások és kriminológia. A büntetőpolitika bevezetőben jelzett új fejleményeit avagy Fleck Zoltán kifejezésével a „büntetőhatalom megváltozott természetét”⁷ a kriminológiai, illetve pönológiai szakirodalom jellemzően a *büntető populizmus* megjelenésével és terjedésével hozza összefüggésbe.

Tim Newburn szerint a büntető populizmus mint „fogalom (és a hozzá közelálló populista punitivitás) a bűnözéssel kapcsolatosan az 1990-es évektől kezdődően felmerülő politikára utal. Így különösen a bűnözéskontroll növekvő politikálódására vonatkozik, és a politikusok kézzelfogható vágyára, hogy meghajoljanak a közvélemény (vagy a közvélemény bizonyos megjelenési formái) előtt, amikor kriminálpolitikai döntéseket hoznak. Ez a populizmus egybeesik a büntetőpolitika növekvő punitivásával, így olyan kifejezésekkel, mint a »börtön hat« vagy a »keményen a bűnözéssel szemben«.”⁸

A hazai szakirodalomban Borbíró Andrea Newburn idézett fogalmának megfelelő jelenséget „punitív populizmusnak” nevezi. Borbíró értelmezésében a punitív populizmus a „kriminálpolitika érzelmileg motivált erődemonstrációja...”, „politikai haszonszerzésre – szavazatmaximalizálásra irányul, tekintet nélkül mind a kriminálpolitika hatékonyságára, mind pedig következményeire...”⁹

⁶ Lawrence W. Sherman: Kriminológia és kriminalizálás: Dac és a büntető szankcionálás tudománya, in: *A társadalmi-politikai változások és a bűnözés. A 21. század kihívása. Válogatás a 11. Nemzetközi Kriminológiai Kongresszus előadásából* (szerk.: Gönczöl Katalin), Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 1993, 38. o.

⁷ Lásd: Fleck Zoltán: Civilizációs válság és büntető populizmus, in: *A büntető hatalom korlátainak megtartása. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére* (szerk.: Borbíró Andrea – Inzelt Éva – Kerezi Klára – Lévay Miklós – Podoletz Léna), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 151. o.

⁸ Tim Newburn: *Criminology*, Willan, Portland, Oregon, 2007., 950. o.

⁹ Borbíró Andrea: *Kriminálpolitika és bűnmegelőzés a késő modernitásban*. PhD disszertáció, Budapest, 2011, Kézirat, 42. o.

Gönczöl Katalin pedig a jelenség politikai folyamat jellegét hangsúlyozza, álláspontja szerint büntető populizmusról akkor beszélhetünk „ha az uralkodó 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. Ez az elit a súlyos társadalmi konfliktusok enyhítésének érdemi kezelése helyett hatalomtechnikai megoldásként, szavazatszerzési célból nyúl a társadalmi kontroll kiterjesztéshez.”¹⁰

A jelenségre irányuló hazai kutatások azt jelzik, hogy „a politikai szereplők sokkal inkább felelősek a büntető populizmus terjesztéséért, mint a média;...”¹¹

Egy értékvizsgálat következtetéseit ismertetve Fleck Zoltán utal arra, hogy „a kormányzó párt és a kormányzati politikusok maguk a büntető populizmus érveinek előállítói. Ezzel hozzájárulnak az intézmények iránt megnyilvánuló egyébként is magas bizalmatlansághoz. Ezzel pusztán választási előnyöket remélnék, és öngerjesztő folyamatokat indítanak el.”¹²

3. Büntetőpolitika és büntetőjog-tudomány

A büntetőjog hatókörének kiterjesztését szolgáló büntetőpolitikai változásokra a büntetőjog-tudomány is reagált. A büntetőanyagi-jogtudomány reagálásából témánk szempontjából a „szimbolikus büntetőjog” kategóriáját, illetve problémakörét indokolt kiemelni. A német jogirodalomban megszületett kategória hazánkban Nagy Ferenc munkássága révén vált ismertté.

Nagy Ferenc a szimbolikus büntetőjogot a jogág speciális fejlődési irányának tekinti, „amely – egyebek mellett azzal jellemezhető, hogy egyrészt a büntetőjog hatókörének kiterjesztése valósul meg, másrészt a büntetőjog által elérhető magatartás-irányító hatás és eredmény túlértékelése következik be. A két faktor együttthatása jelentős deficithez vezet a tényleges jogtárgyvédelem tekintetében anélkül, hogy a jogalkotó ezt a védelmi deficitet tudomásul venné. Vagyis a törvényhozó a valódi problémát meg sem próbálja orvosolni, a problémakezelés kimerül az eszkárlódó punitivitás és szigor kíséretében a szimbolikus jellegű büntetőjogi szankció(k) előírásában.”¹³

„A szimbolikus büntetőjog – írja Nagy Ferenc – általában erősen absztrahált jogtárgyakkal dolgozik, amelyeknek konkrét célszerű és tényleges védelme alig realizálható. A jogtárgy-csorbitásoknak nem több és nem jobb védelméről van szó, hanem a társadalomban meglévő szubjektív bizonytalanság védelméről.”¹⁴

Ugyanakkor arra is rámutat a szerző, hogy ha a „büntetőjog egyáltalán büntetőjog akar maradni, úgy arról nem mondhat le, hogy a fundamentális

¹⁰ Gönczöl Katalin: A punitív kriminálpolitika és a büntető populizmus – egymást fedő fogalmak?, *Jogtudományi Közöny* (2014) 11., 542-543. o.

¹¹ Fleck: i.m. 157. o.

¹² Fleck: i.m. 157. o.

¹³ Nagy Ferenc: Reflexiók a jogállami büntetőjog helyzetéről, *Magyar Jog* (2019) 5., 262-269. o., 265. o.

¹⁴ Nagy: i.m. 266. o.

értékeket, érdekeket, azaz a jogi tárgyakat büntetőjogilag védetté ne nyilvánítsa, mindezt akkor is, ha a büntetőjogi norma alig érvényesíthető. Ez valójában a szimbolikus funkció.”¹⁵ A hangsúly persze, az ultima ratio elv szempontjából, a fundamentális értékek, érdekek védelmében van.

Magyarországon jellemzően 2010-től érhető tetten az új büntetőpolitika, a büntető populizmus. Ennek egyes megnyilvánulásait foglalkozom – a területi korlátokat figyelembe véve – a következő részben.

4. Az új büntetőpolitika és a büntető populizmus Magyarországon

4.1. Az új büntetőpolitika narratívájáról, valamint a büntetőjogi kodifikáció és büntetőjog-alkotás megváltozott rendjéről. Magyarországon a büntetőpolitika 2010-ig jellemzően a pártok bizonyos mértékű konszenzusán alapult, a büntetőjog-alkotásban közreműködtek gyakorlati és elméleti szakemberek. A büntetőpolitika alapvetően szakpolitika volt.

Ezek a jellemzők radikálisan megváltoztak a 2010-es parlamenti választásokat követően.

A választási kampány során a FIDESZ a gazdaság mellett a közbiztonságra koncentrált. Különösen így volt ez a választások 2010. áprilisi 25-i második fordulójára, amikorra ténylegesen már csak a kétharmados győzelem volt a tét a FIDESZ-KDNP pártszövetség számára. Ebben az időszakban a FIDESZ elnöke, Orbán Viktor egy interjúban megígérte a közbiztonság kapcsán, hogy kormányra kerülve „(K)ét nap alatt fogunk rendet tenni az ország olyan pontjain, amelyek ma még reménytelennek tűnnek.”¹⁶

A 2010-es választásokon végül a FIDESZ-KDNP 2/3-os győzelmet aratott, megszerezve a parlamenti képviselőhelyek 68,13 %-át. Az Orbán Viktor miniszterelnök vezetésével megalakult kormány tevékenységében kiemelkedő helyen szerepelt a közbiztonság kérdésköre. A Nemzeti Együttműködés Programja című, az Országgyűlésnek 2010. május 22-én benyújtott kormányprogram „Itt az idő, hogy újra rend legyen az országban!” c. részében a követendő büntetőpolitikáról többek között a következők szerepelnek: „Az emberek a szocialisták (Lévay M.: azaz az előző nyolc év kormányai) idején úgy érezték, a törvények nem védik meg a jogkövető állampolgárokat, nem tartják vissza a bűnök elkövetésétől a bűnösöket, nem az áldozatok, hanem az elkövetők pártján állnak. A szocialisták törvényei miatt 2002 után egyre kevesebben kerültek börtönbe és egyre többen garázdálkodhatnak következmények nélkül...A választások utáni első lépések egyikeként szigorítani fogjuk a büntető törvénykönyvet...Az emberi élet és a tulajdon elleni bűncselekmények elkövetőit szigorúan fogjuk büntetni. Sokkal több esetben kell alkalmazni a tényleges életfogytig tartó börtönbüntetés intézményét...A több országban már bevezetett „Három csapás” törvény maga lesz a visszatartó erő. A jogszabály szigora, a büntetési tételek növelése, az életfogytig

¹⁵ Nagy: i.m. 266. o.

¹⁶ InfoRádió/MTI: <http://tv2.hu/tenyek/video/orban-viktor-a-kobbiztonsagrol-tenyek-riport>, (letöltve: 2010. április 12.)

tartó szabadságvesztés többszöri alkalmazása, az áldozatok védelme meg fogja fékezni a bűnök elkövetőit és világossá teszi a társadalom tagjai számára, hogy Magyarország nem a bűnelkövetők paradicsoma¹⁷

Az idézett szövegek a bűnözésre való reagálás új kormányzati narratíváját tükrözik, egyúttal jelzik a büntető populizmus hazai térnyerését.

2010-et követően a büntetőpolitika tekintetében a parlamenti pártok konszenzusáról nem beszélhetünk. Megváltozott a büntetőjog-alkotás, kodifikáció korábbi rendje, a büntetőjog-alkotásból lényegében kimaradt az egyetemi, kutatói szféra, a *büntetőpolitika jelentős mértékben veszített szakmai jellegéből*.¹⁸

A büntetőjog hatókörének kiterjesztését jelentő, a szakmai szempontokat háttérbe szorító és inkább a *szavazatmaximalizálást szolgáló büntetőjog-alkotással* alapvetően a választók számára különösen érzékeny kérdéskörök területén találkozunk. Ilyen például a büntetőjogi felelősség alsó korhatárának szektorális leszállítása és a hajléktalanság kriminalizálása.

4.2. A büntetőjogi felelősség alsó korhatárának szektorális leszállítása. A 2012. évi Büntető Törvénykönyvben (a továbbiakban: Btk.) a büntetőjogi felelősség alsó korhatára bizonyos bűncselekmények esetében az elkövetéskori 12. életév. Ezek a bűncselekmények a Btk. eredeti változata szerint: emberölés, erős felindulásban elkövetett emberölés, életveszélyt vagy halált okozó testi sértés, a rablás, valamint a kifosztás minősített esetei. A felsorolt bűncselekmények 2016-ban kiegészültek a Btk. 314. § (1)-(4) bekezdései szerinti „terrorcselekmény” bűncselekményével.¹⁹ A 12-14. év közötti fiatalkorú a felsorolt bűncselekmények bármelyikének elkövetése miatt akkor büntethető, ha az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.²⁰

Az 1978. évi Btk. gyermekkorra vonatkozó szabályához képest az előzőek újdonságot jelentenek, az idézett bűncselekmények esetében a büntetőjogi felelősség alsó korhatárának, a gyermekkor felső határának 14 évről 12 évre való leszállítását.

Erről az újdonságról, a korhatár leszállításról, illetve annak megoldásáról a Btk. törvényhozói indokolása a következőt tartalmazza: „A tizenkét-tizenégy év közötti gyermekek körében is egyre nagyobb mértékben elterjedt az erőszakos érdekérvényesítés, ezért szükséges a büntethetőségi korhatár módosítása, a kirívóan agresszív, élet elleni bűncselekményt megvalósító gyermekkorúak büntetőjogi felelősségre vonása és egyes súlyos bűncselekményeknél a büntethetőség korhatárának leszállítása tizenkét évre. Az ilyen bűncselekményt megvalósító gyermekkorú magatartásából ugyanis arra lehet következtetni, hogy megfelelő segítség hiányában nem lesz képes a későbbiekben a társadalomba való

¹⁷ www.kormany.hu/download/c/27/1000, 45-46. o. (letöltve: 2011.november 20.)

¹⁸ A 2012. évi Btk. kapcsán lásd erről: Lévy Miklós: A büntetőpolitika alakító tényezői Magyarországon a 2010-es években, különös tekintettel a 2012. évi Büntető Törvénykönyv létrejöttére, in: *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. I. kötet. (szerk.: Menyhárd Attila – Varga István), Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018., 387-402. o.

¹⁹ Lásd: 2016. évi LXIX. tv. 6. §.

²⁰ Btk. 16. §.

beilleszkedésre és a törvénytisztelő életmódra, ezért a speciális prevencióhoz mindenképpen szükséges a büntetőjog eszközeinek igénybevétele.”²¹

A *kriminálstatisztikai adatok csak részben támasztják alá*, hogy a Btk. előkészítését megelőző években intenzíven nőtt a 12-14 évesek által elkövetett legsúlyosabb erőszakos büntetendő cselekmények száma, azt, hogy egyre nagyobb mértékben terjedt a 12-14. évesek körében az „erőszakos érdekérvényesítés”. Így például a gyermekkorú elkövetők száma 2009-ben 2 573 volt, arányuk a gyermekkorú lakónépességben 0,19 %, 2011-ben pedig ezek az adatok: 2 714, illetve 0,20 %. 2009-ben az ismertté vált szándékos emberöléseknek nem volt gyermekkorú elkövetője, 2010-ben 1 szándékos emberölést elkövetett gyermekkorú szerepel az elkövetői statisztikában, 2011-ben szintén nem volt gyermekkorú elkövetője ennek a bűncselekménynek. A szándékos testi sértéseknek 2009-ben 212, 2011-ben 230 gyermekkorú elkövetője volt. Az erőszakos közösülés elkövetői közül 2009-ben 7, 2011-ben 10 volt gyermekkorú. A rablás elkövetőiből 2009-ben 140, 2011-ben 102 a gyermekkorú elkövetők száma.²²

Az előzőek kapcsán érdemes még megemlíteni, hogy egy 2005 és 2007 között végzett, 31 országra – köztük Magyarországra - kiterjedő, a gyermek-és fiatalkori bűnözés látenciájára irányuló kutatás (ISRD-2) szerint a „megkérdezettek 7-9. osztályos diákok körében az első jogsértő magatartások általában a 12-14. életévre estek, ugyanakkor az erőszakos cselekmények jellemző életkora a 15-16. életév.”²³

Annak, hogy a korhatár leszállítást megelőzte volna a gyermekkorúak kriminalitására vonatkozó kriminálstatisztikai adatok elemzése, értékelése, nincs fellelhető dokumentuma.

Arra vonatkozó vizsgálatról sem tudunk, amely a gyermekkorú elkövetőkkel foglalkozó gyermekvédelmi intézményrendszer működésére, annak előnyeire, hátrányaira, hatékonyságára irányult volna. Nincs nyoma annak sem, hogy a korhatár szektorális leszállításának kérdéskörét előzetesen vizsgálták-e a 2012. évi Btk. előkészítői abból a szempontból, hogy az mennyiben felel meg a Gyermek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 3. cikkében szereplő „a gyermek mindenek felett álló érdekének”, figyelemmel az Egyezmény 18. éven aluli elkövetőkkel kapcsolatos 37. és 40. cikkében foglaltakra.²⁴

Az előzőekben említett elemzések, vizsgálatok elmaradása nem meglepő annak ismeretében, *hogyan született meg a Btk. megalkotása során a korhatár leszállítása*, a gyermekkorra vonatkozó új szabályozás.

Erről Belovics Ervin egy 2012. május 4-i konferencián a következőket mondta: „A törvénytervezet voltaképpen az utolsó pillanatig a jelenleg hatályos törvény szövegével egyező normát tartalmazott, vagyis, hogy nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a 14. életévét betöltötte. A törvényjavaslat (*a Büntető Törvénykönyvről szóló törvényjavaslatot a Kormány 2012. április 27-én nyújtotta be az Országgyűlésnek. L.M.*) azonban mára kiegészült azzal a

²¹ Wolters Kluwer Jogtár: Btk. 16. § indokolása.

²² Az adatok forrása: Tájékoztató a gyermekkorúak és a fiatalkorúak bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről. Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály, 2012., 13. o., 15. o.

²³ Csemáné Várad Erika: A gyermek-és fiatalkori kriminalitás, in: *Kriminológia* i.m. 636. o.

²⁴ Az Egyezményt Magyarország az 1991. évi LXIV. törvénnyel hirdette ki.

szövegrésszel, hogy az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés és a testi sértés legsúlyosabb eseteinek megvalósítóját terhelheti büntetőjogi felelősség, amennyiben a bűncselekmény elkövetésekor a 12. életévét betöltötte és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.”²⁵ A meglehetősen gyors törvényalkotás mellett is meglepő, ami történt. A büntetőpolitikai, gyermekvédelmi, gyermekjogi és a gyermekekkel kapcsolatos kulturális felfogás szempontjából is jelentős változtatás szükségessége 18 hónap alatt nem merült fel – 2010. novemberében kezdődött el a „kodifikáció” - , de gyakorlatilag egy hét alatt igen, sőt még a normaszöveg is elkészült.

Mindez azt jelenti, hogy a büntethetőség kiterjesztése a büntetőjogi felelősség alsó korhatárának szektorális leszállítása révén nem büntetőpolitikai, hanem *tisztán politikai döntésen alapult*.

4.3. A hajléktalanság kriminalizálása. Az Alaptörvény hetedik módosításával (2018. június 28.) a következő rendelkezések léptek 2018. október 15-i hatállyal a XXII. cikk (2) és (3) bekezdései helyébe:

„(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának a védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.”²⁶

A módosítás indokolása szerint „[a] módosítás a XXII. cikkben az otthon fizikai védelmére vonatkozó szabályokat kívánja hangsúlyozni. Továbbra is államcél, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatáshoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni.”

Az Alaptörvény hetedik módosítását követően iktatta a jogalkotó a *Szabálysértési törvénybe*²⁷ (a továbbiakban: *Szabs.tv.*) a 178/B. §-t, amelynek (1) bekezdése kimondja:

„Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el”.

Az (5) bekezdés szerint pedig: „Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó-és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid

²⁵ Belovics Ervin előadása a Károli Gáspár Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara által szervezett 2012. május 4-i konferencián, in: Magyarország Új Büntető Törvénykönyve (szerk.: Antalóczy Péter – Deres Petronella), *Acta Caroliensia Conventorium Scientiarum Iuridico-Politicarum III*. Budapest, 2012, 30 – 31. o.

²⁶ Alaptörvény: <https://net.jogtar.hu>. (letöltve: 2019. október 30.)

²⁷ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.

időnként visszatérően és rendszeresen végzi.”²⁸

A tényállás kriminológiai és büntetőjog-tudományi megítélése szempontjából²⁹ *indokolt idézni a Szabs. tv. bevezetőjét és néhány rendelkezését.*

A Szabs. tv. bevezetője szerint „[A] társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmények elleni hatékony fellépés érdekében az Országgyűlés a következő törvényt alkotja ...”³⁰

1. § (1) bek. Szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.

(2) E törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy a gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

2. § (1) Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.”

Tehát aki az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésében írtaknak megfelelően tiltott módon életvitelszerűen tartózkodik közterületen, az a Szabs.tv. értelmében:

- a) a társadalmi együttélés általános elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető cselekményt követ el;
- b) minthogy a tilalmazott cselekmény szabálysértés, így e rendelkezésre is igaz az, hogy az „büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás”, amely
- c) veszélyes a társadalomra;
- d) sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait, és
- e) cselekményét szándékosan követi el.

Ez pedig azt jelenti, hogy a jog (itt: a törvényalkotó) lényegében egy élethelyzetet, pusztán az utcán való élést, azaz *magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek*. A közterületen való életvitelszerű tartózkodás ténye – de lege lata – önmagában elegendő a támadott szabályozás szerint ahhoz, hogy a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdése szerinti szabálysértési tényállás megvalósuljon. Kriminológiai szempontból *egy szociális probléma, a hajléktalanság kriminalizálásáról van szó*, amelyet az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközével és nem büntetéssel, a szabálysértési jog hatókörének kiterjesztésével kellene kezelni. Sem az Alaptörvény vonatkozó módosítását (kétségtelen, hogy egyéni képviselői indítványra történt a módosítás), sem a Szabs.tv. 178/B. § beiktatását nem előzte meg hatékonysági vizsgálat, a hajléktalan ellátásnak és jogszabályi környezetének átfogó elemzése, értékelése.

²⁸ A 178/B. §-t a 2018. évi XLIV. törvény 6. § (2) bekezdése iktatta be a Szabs. tv-be.

²⁹ Az alkotmányossági vonatkozásokra itt nem térek ki. Lásd erről: Kiss László - Lévay Miklós: Amicus Curiae az Alkotmánybírósághoz. www.public.mkab.hu-III/01628/2018-Egyeb_mellekletek_-_III_1628_2018_14_amicus_Kiss_Laszlo_Levay_Miklos.pdf.

³⁰ Szabs. tv. bevezető rendelkezése: net.jogtar.hu, (letöltve:2019. október 30.)

Ebben az esetben sem beszélhetünk büntetőpolitikai, hanem csupán *tisztán politikai döntésről*, a tényállás pedig nem több mint egy a *szimbolikus büntetőjog funkciójának megfelelő szabálysértési tényállás*.³¹

5. Összegzés

A büntető populizmus megjelenése a modern democráciákban egyaránt átformálta a büntetőpolitika tartalmát és a büntetőjog-alkotást. A büntetőpolitikának halványul a szakmapolitikai jellege, bizonyos, a társadalmilag különösen érzékeny területen a *bűnözéskontrollt sokkal inkább a szavazat-maximalizálás vezérli, nem pedig szakmai szempontok befolyásolják. Magyarországon ezek a jellemzők alapvetően 2010 óta, a FIDESZ-KDNP kormányzása óta vannak jelen.*

Ahogy azt egy korábbi tanulmányomban³² már jeleztem, tisztában vagyok azzal, hogy a demokrácia attribútuma a választók elvárásaihoz való politikai, politikusi igazodás. Az elvárások lehetnek reálisak, irreálisak vagy manipuláltak, azonban a politikai döntéseknek, így a büntetőpolitikaiaknak is legitimitási forrásai, illetve hivatkozási alapjai. A büntetőpolitika legitimitását azonban megkérdőjelezi, ha annak alakítói a közvélemény elvárásaira való hivatkozással mellőzik a bűnözés realitásainak és a szakértői tudásnak a figyelembevételét.

³¹ Az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a Szabs. tv. 178/B. §-át. Az alkalmazásra vonatkozóan azonban lényegében az ultima ratio elv érvényesülését szolgáló alkotmányos követelményt állapított meg. Lásd: a 19/2019. (VI.18.) AB határozatot. Magyar Közlöny, 2019/102., 3619-3647. o.

³² Lévay Miklós: Kriminálpolitikai fejlemények Magyarországon, in: *Válogatás a 2013-ban és 2014-ben tartott tudományos rendezvények előadásaiból* (szerk.: Kiss Valéria), Kriminológiai Közlemények 74. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 2014., 124-125. o.