

# Szabó Máté

## Az állampolgári jogvédelem új típusú intézménye a 21. században: az ombudsman

Több szociológiai felmérés eredménye szerint meglepően nagy készséget mutat a mai fiatal nemzedék tagjainak körében az önálló felelősségvállalásra, autonóm életvitelre törekvés vonatkozásában. Elsődlegesen a társadalmi környezet gazdasági, politikai és családi szerkezete az, amely a mai fiatalok szerint gátját, de ugyanakkor kitörési pontját jelentheti önálló útkeresésüknek. Szívszorító eredmény a félelem a környezet diszkrimináló hatásaitól, az anyagi világ fojtogató szűkösségeitől. Talán a szűkös és egyre szűkülő anyagi lehetőségeinket, avagy lehetetlenülésünket a kultúrában kellene nagyobb hangsúllyal kompenzálnunk?

A pénz mozgatja a mai világot, ám ettől a világ nem boldog. Úgy gondolom, hogy a fiataloknak a boldogságot kellene keresniük, addig még, amíg fiatalok. A boldogság pedig nem az anyagi javak tendenciájában korlátlan, igazságtalan és környezetromboló felhalmozásában és felhasználásában, hanem az egyéni és közösségi alkotásban van, amely nagyon sok területen, kulturális, vallási, politikai és természetelményekben jelenhet meg. A mi korlátaink és a környezetünk korlátai nem lehetnek akadályai az emberi méltósághoz való jog érvényesülésének, amely az emberi jogok kiinduló alapja és végszava.

Ezért választottam ombudsmani jelmondatként: „*Emberi méltóság – korlátok nélkül*”. Emblémánk egy ifjúsági rajzpályázat eredménye, és olyan köztéri padot ábrázol, ahol egy ember, a mi konkrét ügyünkben egy hajléktalan, közbenső korlátok nélkül kényelmesen kinyújtózhat. A gyermek- és fiatalkorú polgárok problémáikról és problémáinkról való gondolkodásának és aktivizálódásának elősegítésére pedig rajz-, fotó- és esszépályázatot hirdettem meg a gyermeki jogok, a hajléktalanság és a gyülekezés/tüntetés témáiban. A legjobb munkákat díjazzuk és kötetben jelentetjük meg.<sup>1</sup>

A kezdeményezés a politikai nevelésben azért is jelentős Magyarország számára, mert a politikai nevelés a lassan húszéves rendszerváltás elhanyagolt területe. Az NSZK-ban és Ausztriában az iskolai és az iskolán kívüli politikai nevelés széles szervezeti rendszere és kifinomult módszerekkel művelt tematikája alakult ki

---

<sup>1</sup> Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): *Emberi méltóság – korlátok nélkül. A gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai*. Országgyűlés Hivatala, 2009.

a fasizmus után a demokrácia kultúrájának és azon belül az emberi jogokénak az elterjesztésére. Mára ez már mindkét országban nagyjából a múlté, visszafejlesztették, megszüntették, illetve a bevándorlással, idegenekkel szembeni előítéletek felszámolása, a multikulturális együttélés alapjainak elfogadására nevelés lépett a helyébe.

A posztkommunista országokban azonban eddig kimaradt ez a fontos tisztítótűz az autoriter hagyomány ellen és az új intézmények elfogadásának kialakítására. Előttünk az eredmény: a tudás hiánya, a kommunikációképtelenség, a részvételi hajlandóság stagnálása. Súlyos ballasztja ez a hatékony demokratizálódásnak, az emberi jogok és méltóság kulturális megrögzülésének, a demokráciához szükséges „homo democraticus” kialakulásának a „homo sovieticus” és a „homo nationalis” típusai helyett! Vannak ugyan elszórt, ám figyelemre méltó hazai kezdeményezéseink, azonban itt az EU új minőségeket, új szemléletmódot hozhat be ebbe a szűkös szubkultúrába.

A mai fiataloknak a politikától, jogtól, még a saját autonómiát körülíró emberi jogoktól való távolságtartása Franz Kafka híres novelláját, *A törvény kapujában* címűt juttatja eszembe. A törvény kapuja előtt áll egy őr, akihez jön egy „vidéki” ember, aki a karkai abszurdban évekre, hosszú időkre berendezkedik a kapu előtt, az őrrel együtt él, ott, mindenét feláldozza a bebocsátásért – mindez hiába, és lassan véget ér az élete. Halála előtt megkérdi „hogyan lehetséges, hogy ennyi év alatt rajtam kívül senki sem kért bebocsátást?” Az őr válasza; „Itt rajtad kívül senki be nem léphetett volna. Ezt a bejáratot csak a te számodra jelölték ki. Most megyek és bezárom.”<sup>2</sup> Nem ilyenek vagyunk mi is? 1989-ben megnyílt a törvény kapuja; vajon elégszer kerestük az utat arra, hogy beléphessünk azon a bejáraton, ami senki másé, csak a miénk? Úgy vélem, mulasztásaink torlódnak össze azokban a korlátokban, amelyek a fiatalokat ma meggátolják abban, hogy könnyen belépjének ezen a kapun.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként igyekszem aktív jogtudatosító projektekkel elérni a gyermek- és fiatalkorú állampolgárokat. Ebben a munkában az ő virtuális világukon keresztül munkatársainkkal megpróbálunk alternatív gyermekjogi honlapot (a [www.obh.hu](http://www.obh.hu)-ról érhető el) működtetni a mindenkit megillető alapvető jogok megismertetésére a gyermek- és fiatalkorúak nyelvén. Az európai hálózatok lehetőséget adnak egyrészt a nyugati tapasztalatok és módszerek megismerésére és elterjesztésére, másrészt arra, hogy együttes cselekvéssel megsokszorozzuk az országonként szűkös forrásainkat. Nem csupán az EU támogatása, hanem maga a közös együttműködés, a tényleges szolidaritás is fejlesztőerő!

Szükség van a demokráciára nevelésre, az emberi jogok új kultúrájára, mert nincs más alternatívánk, csak a demokratikus Európa. Ezzel szemben áll az apátia, az elidegenedés, az agresszió, a nacionalizmus erősödése, a közösségek és az egyének válsága. Le kell építenünk a korlátokat az emberi méltóság kultúrája előtt a határok nélküli Európában! Úgy tűnik, előbb tűnik el a határ, mint a

---

2 Franz Kafka: *A törvény kapujában* (Gáll József fordítása). In: Franz Kafka: *Elbeszélések*. Európa Könyvkiadó, Bp., 1973. 189. o.

korlát, ami sokszor bennünk van és akadályoz minket az európai demokráciák együttélési normáinak megvalósításában. Valóban fékezőerőt jelent ebben sok minden, de az európai jogintézmények és együttműködési szerződések egész sora tárja szélesre előttünk a törvény kapuját – ne habozzunk belépni, nekünk építették! A társadalmak elsődleges „biopolitikai” érdeke az újratermelés, az utánpótlás biztosítása. A korábbi társadalomtípusokban ez olyan mechanizmus, amely beépül a mindennapi élet szerkezetébe, megkérdőjelezetlenül érvényesül. A modern társadalmak önálló mechanizmusokat hoznak létre a gyermekvédelemre, a gyermeki jogok biztosítására. Olyan normákat alkotnak, amelyek speciálisan megvédik a jövő nemzedékek jogait, mint az ENSZ gyermekjogi egyezménye, amelyet Magyarország is ratifikált 1991-ben.

## Melyek a modern gyermekjog-értelmezés és -kultúra alapjai?

A modern fejlődésfogalom, amely a jövőt értékesnek tartja, amelybe „belenövünk”, hiszen a korábbi társadalmakban a Múlt volt az „aranykor”, az értékek forrása.

A modern jogfogalom, amely a jogok kiterjesztését, az emancipációt, az egyenjogúsítás folyamatát korlátlanak tekinti, amely mindig újabb csoportokat von be a jogközösségbe, és újabb és újabb jogosítványokat biztosít számukra.

A posztmodern jogfelfogás viszont a csoportok és problémáik különbségeihez szabja a jogot, nem egyenlő mércével mér, hanem sajátos jogokat biztosít a sajátos igényű csoportok számára.

A sajátos gyermeki jogalanyok speciális igénye a fejlődéshez való jog, az autonómia megszerzésének biztosítására irányuló jogosultságok rendszere, amelyben a védelem-ellátás-bevonás (inklúzió, participáció) alrendszerei írják körül, védik a gyermekek jogát a fejlődésre; *„elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakoztatását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését”, „fel kell készíteni a gyermeket arra, hogy a megértés, a béke, a türelem, a nemek közötti egyenlőség, valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport... közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az étellel járó mindenfajta felelősséget”* (ENSZ-egyezmény a gyermekek jogairól 29. cikk 1./a/d).

Az ENSZ és a többi nemzetközi szervezet és nem kormányzati szervek (NGO), valamint az egyezményben részes államok ún. „gyermekjogi rezsimit” alkotnak. A rezsim fogalma a publicisztikában a negatív, elutasító jelzésére szolgál. A nemzetközi politika új nyelvezetében azonban a nemzetközi rezsimek olyan mechanizmusok, amelyek a nemzetközi szervezetek, a globális civil szervezetek és az államok, illetve államközi mechanizmusok sajátos célokra történő együttműködésének mechanizmusát jelentik. Ilyen a nemzetközi gyermekjogi rezsim is, melynek Magyarország is részese. Képviselőnk jelen van az ENSZ szakbizottságában, éves jelentésünket megvitatják ott.

A védelem és az ellátás szempontjából problémát jelent gazdasági-társadalmi átalakulásunk egy sor problémája, amely tetőzve a nemzetközi pénzüpiaci válság hatásaival, terheket ró a társadalomra, családra és a gyermekekre is. A gyermekek bevonását a társadalmi életbe pedig nehezíti a kommunista rendszer gyermek- és

ifjúságpolitikájának negatív hagyománya, amely több vonatkozásban még ma is élő negatív mintákat jelent, amelyek akadályozzák új ifjúságpolitikai szervezeti formák kifejlődését.

A gyermeki jogok érvényesítése a „gyermek mindenekfelett álló érdekének” biztosítására állami és civil összefogást kívánna. Azonban ma Magyarországon az állami szervek együttműködése adott állami feladat ellátására nem működik optimálisan a gyermekek ügyeiben sem. A civil szervezetek fejlődése a kommunizmus után látványos, de még messze a szükséges és fenntartható mérték alatt van. Állami szervek és civil szervezetek összefogása a kiemelt feladat megoldására, nos, ez még várat magára. Pedig a feladat sürgető. Egyre fogy, csökken a védett jogalanyok, a gyermekek száma, és a velük való foglalkozás egyre több tudást és készséget igényel a 21. században. Megroggyant a család, az egyház és az iskola tekintélye körükben, mindez a fogyasztás, a média mintái, a kortárs csoportok divatja. Nehéz az ilyen folyamatokat visszafordítani, talán fékezni sem nagyon lehet, ezért inkább megfelelő kulturált keretben kellene őket tartani. Ehhez lehet segítség a gyermeki jogok kultúrája, amelynek terjesztését a jövő nemzedékek érdekében ma az állampolgári jogok biztosja látja el Magyarországon, holnap pedig talán már nálunk is lesz gyermekjogi ombudsman, mint mindenütt Nyugat-Európában, az ENSZ és az Európa Tanács ajánlásainak megfelelően.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosai Magyarországon és másutt egyaránt az állampolgári jogok kultúrájának védelmét és kialakítását, továbbfejlesztését célozzák tevékenységükkel. Mi mást akar Mahatma Gandhi, Martin Luther King és az amerikai Henry David Thoreau után az állampolgári engedetlenséggel élő állampolgár?<sup>3</sup> Első pillantásra talán furcsának tűnik a kérdésfeltevés, mi köti össze a közjogi méltóságot betöltő államjogi szerepet az alkotmányos jogok védelme és teljessége érdekében szabályt szegő polgárokkal? Hová vezet ez az összehasonlítás? Úgy gondolom, hogy éppenséggel ahhoz, hogy jobban megismerjük mindkét szerepkörnek a jogállam megfelelő funkcionálásában betöltött szerepét, az állampolgári jogok kultúrájának védelmében (reaktív szerepkör) és továbbfejlesztésében (proaktív szerepkör).

## Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosja (ombudsman)

Mindkét szerep, az engedetlenséggel és az ombudsman egyaránt sajátos, a szubjektív látásmód mellőzhetetlenségével és a tévedés kockázatával járó alkot-

3 Gandhi Móhandasz Karamcsand: *Önéletrajz*. Európa, Budapest, 1987.

Gandhi, Mahatma: *Az erkölcsiség vallása*. Farkas Lőrinc Imre K, Budapest, 1998.

Thoreau, Henry David: *A polgári engedetlenség iránti kötelességről*. Európa, Budapest, 1990.

Miller, William Robert: *Martin Luther King*. Discus Books, New York, 1968.

Ebert, Theodor: *Gewaltfreier Aufstand. Alternativen zum Bürgerkrieg*. Waldkirch: Waldkircher Verlagsg, 1981.

Csapody, Tamás (szerk.): *A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciákban*. T-Twins. Budapest, 1991.

mány- és alapjog-értelmezéssel jár. Thomas Paine, az amerikai és a francia forradalomban részt vevő gondolkodó és közéleti személyiség *Az Ember jogai* című híres munkájában úgy jellemezte az emberi jogokat sajátos brit élményvilága alapján, mint olyan fényt, melynek forrását a sűrű köd miatt nem lehet látni, és csak a felhők/köd által megszűrve, szürkén megtörve jut el hozzánk. Hogy pontosan milyen a „forrás”, azt mindenki számára egyforma megjelenéssel nem láthatjuk, csak értelmezések sokaságán keresztül.<sup>4</sup> Az ember jogaival kapcsolatosan tehát kivétel nélkül mindenkin rajta van különböző vastagságú kelmékből a „tudatlanság fátyla”<sup>5</sup>, az a sajátos szempont, amely eltérő módon és mértékben engedi átlátni az adott szituációban az alkotmány és az emberi jogok üzenetét. Az engedetlenkedő és az ombudsman közös vonása, hogy olyan dramatikus értelmezéssel rendelkeznek, amely beavatkozást ír elő számukra a szerintük az alkotmányt és az emberi jogokat sértő helyzet, állapot, folyamat ellenében, a szerintük „jogos” helyzet kialakítása érdekében. Kiindulópontjuk, világlátásuk hasonló, egyfajta „krízis”, válság, amelyben a katarzishoz vezető cselekvésre van szükség.

Nagyon nagy különbség azonban, hogy az engedetlenkedő fő szabályként amatőr, az ombudsman pedig profi. Az ombudsman profizmusát a megválasztás szabályai írják elő (jogi végzettség, politikai függetlenség, speciális teljesítmények), míg állampolgári engedetlenséget bármely állampolgár, sőt az emberi jogok érdekében bárhol bárki, akár hontalan is elkövethet, bármiféle professzionális szerepkritérium nélkül. Az amatőr ad hoc védi és fejleszti az alkotmányt, egy bizonyos fókuszpontban aktivizálódik, ami lehet rendszeres, és ez a félig profi, félig hivatásos jogvédők kisebbsége, a többség azonban esetileg elkötelezett állampolgárokból áll a civil jogvédelemben. Az ombudsman (Európában) az alkotmányjogban meghatározott időtartam alatt, ami nálunk hat év, szerepkörét hivatásszerűen látja el, hatáskörének keretein belül. Ebben munkatársak, szervezetek, intézmények segítik. Ő maga az emberi – és alkotmányjogi intézményvédelem egyik intézménye, sajátos hivatali szervezeti struktúrában megszervezett hivatásos segítőkkel. Ezzel szemben az állampolgári engedetlenség nem hatáskör, hanem önként felvállalt elkötelezettség, amely belső „elhivatottság” alapján, a meggyőződésen alapuló személyes, esetleg csoportos döntés eredménye. Az állampolgári engedetlenkedő „önjelölt”, az ombudsmant jelölik (nálunk a köztársasági elnök), és szabályozott rendben választják (nálunk az egykamarás országgyűlés teljes kétharmadának támogatásával).

## John Rawls modellje

Amit az engedetlenkedők tesznek avagy nem tesznek, azaz tevőlegesen avagy tartózkodással sértik meg a jogszabályt az alkotmányos jogsérelemre való figyelemkeltés érdekében, az jogellenes, és a cselekvés tartalma autonóman kialakított egyéni avagy kollektív stratégiát követ. Az ombudsmanok hatáskörét és

4 Thomas Paine: *Az ember jogai*. Osiris, Budapest, 1995. 85. o.

5 John Rawls kanadai filozófus kifejezése: „*Az igazságosság elmélete.*” Osiris, Budapest, 1997.

eszköztárát alkotmány és törvények írják körül és elő (nálunk az alkotmányos visszasságokat vizsgálja, jelentést készít róla, kezdeményezések jogilag körülírt eszköztárát alkalmazhatja), az engedetlenkedő tevékenységével kapcsolatosan csak általános, szokásszerű elvek állnak rendelkezésre. Ezek jogilag nem szabályozottak, hiszen szabályozhatatlanok – hogyan írja körül a jog azt a szituációt, amikor szubjektív meggyőződés alapján lehet megsérteni? (Ez csak az alkotmányos rend fenntartása érdekében gyakorolható ellenállás jogánál lehetséges!)

Melyek ezek az általános elvek ismét John Rawls globálisan hatásos elmélete alapján?

- Súlyos alkotmányos jogsérelem orvoslására irányul.
- Az alkotmányos jogsérelem súlyosabb, mint az elkövetett jogsértés (arányosság).
- A rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése (nincs más felsőbb fórum).
- A nyilvánosság, azaz transzparens és dokumentált (jegyzőkönyv, video, média) végrehajtás (elkülöníti a titkos, fedett terror- és bűncselekménytől, még akkor is, ha ugyanaz a motívumuk, ugyanaz a probléma a gyökerük).
- Az erőszakmentesség a cselekmény során (tartalmát eltérően értelmezik, de ez a terrorizmussal szembeni egyik fontos elhatárolás).
- Az önkéntes alávetés az állam büntetőhatalmának, a szankciók elfogadása (a másik fontos különbség a terrorizmussal és a „morális bűnözéssel” – Robin Hood-kultúra, önkéntes igazságszolgáltatás – szemben).

Persze a fenti, az állampolgári engedetlenség elméletében központi alapelvek vitatottak, és nem minden gondolkodó, illetve engedetlenkedő fogadja el és osztja ezeket, illetve valósítja meg tevékenységében. Azonban ha ezekkel hasonlítjuk össze az ombudsmani tevékenységet<sup>6</sup>, a következő eredményekre jutunk:

- Nem csupán súlyos, hanem a hatáskörbe tartozó bármely alkotmányos visszassággal foglalkozik, sőt Magyarországon és sok más európai államban az adminisztráció működésének a polgár érdekeit sértő visszasságaival is, tehát tágabb körű.
- Az arányosság csupán absztraktnan, az általános alkotmányos alapelv szintjén értelmezhető, a mindenkori konkrét problémák összefüggésrendszerében.
- A jogorvoslatok kimerítése a mi jogunkban az ombudsman eljárásának szükséges, ám nem elégséges feltétele.
- Nincsen előírva, de a nemzetközi ombudsmankultúra szerint „legfőbb fegyvere a nyilvánosság”, hiszen anélkül tevékenysége csak hatóságokkal, szervezetekkel való kommunikáció, amely nem lép be az állampolgárok és a közéleti szereplők tudatába. Szankciók híján „naming is shaming” a nemzetközi ombudsmani tolvajnyelv szerint, azaz „megnevezni és megszégyeníteni” a jogsértőt a nyilvánosságban lehet csak.
- Az erőszakmentesség nyilvánvaló, de az alapvető elválasztó elem az engedetlenkedő egzempláris jogsértésével szemben a jogállami keretek teljes és maradéktalan betartása, a hatáskör korlátainak „csipegetése” azonban, véleményem szerint, megengedett bizonyos mértékig.

6 Majtényi László: *Az ombudsman*. KJK, Budapest, 1992.

- Az ombudsmanokkal szemben a hivatalos szankciók ritkák, nálunk a képviselőket megillető mentelmi jogot élveznek. Ombudsman felelősségre vonására még nem volt példa Magyarországon, sem saját hatáskörével, sem más szabályok megsértésével kapcsolatosan. Más kérdés, hogy informális szankciók és formális politikai és gazdasági nyomásgyakorlás tetten érhetőek, bár bizonyításuk nem könnyű, mind ombudsmanokkal, mind pedig munkatársaikkal kapcsolatosan.

Mint láthattuk, a hasonlóságok és a különbségek egész tárházával gazdagít minket ez az összevetés. De ne vesszünk el a részletekben, hanem kérdezzünk rá az Egész értelmére. Mi végre? Kinek az érdeke? Mit szolgál? A válasz a közösséget erősíti meg, véleményem szerint; az állampolgárok jogait és szabadságát, az alkotmányosság és az emberi jogok érvényesülését. Míg ebben a folyamatban az ombudsman olyan jogállami intézmény, amely az állampolgári elkötelezettség és kultúra bizonyos elemeit viszi be a jogállam gépezetébe, az állampolgári engedetlenség a civil társadalom és az állampolgári kultúra olyan kivételes eleme, amely az emberi jogok, az alkotmányosság és a jogállamiság érdekében magas elkötelezettséggel, szubjektív alapon elkövetett jogsértést jelent a nyilvánosság és rajta keresztül a jogállam korrekciós mechanizmusainak megindítására. Az ombudsman a jogállam rendszeresen használt „gyógyírja”, az állampolgári engedetlenség a krízis, a betegség időszakának lehet a mentőkötele, mesterséges lélegeztetése – de nem orvosi rendelvényre. Az ombudsmannak rendelkeznie kell az orvosi képesítéssel, és van receptkönyve, míg az állampolgári engedetlenedő a spontán segítségnyújtást végzi akkor, mikor szerinte fennáll az életveszély, és legfeljebb elsősegélynyújtó tanfolyamon vett részt. Persze vannak orvosok, végzett, hivatásukat gyakorló jogászok, akik megszervezik, irányítják az elsősegélyt, – ők a civil jogvédők.

## Demokrácia és diktatúra

Ugyancsak a közösséget erősíti az az állami-politikai feltételrendszer, amely mindkét tevékenység alapfeltétele. Ismert Gandhi híres levele az európai zsidókhoz, amelyben azt javasolta nekik, hogy használják fel az állampolgári engedetlenség erőszakmentes, civil eszköztárát a Harmadik Birodalom elnyomásával és népiirtásával szemben. Sokan véljük, hogy a nagy gondolkodó és stratégia tévedett – bár nála az engedetlenség az ellenállásba is átmehet –, hiszen a polgári engedetlenségre ott van lehetőség, ahol érvényesülnek az emberi jogok, van alkotmányos kultúra, létezik az állampolgár autonóm szférája. A diktatúrákban ezek nincsenek jelen, és csak alattvalók vannak, akik szemben állnak az elnyomással. Gandhi koncepciójának kialakítását és megvalósítását tulajdonképpen az a sajátos helyzet tette lehetővé, hogy brit gyarmatokon tevékenykedett. Míg Nagy-Britannia a jogállamiság és az emberi jogok vezető államai közé tartozott a brit szigetek területén, addig gyarmatain eltérő mértékben, de korlátozta ezek érvényesülését. Ily módon sajátos ellentmondás alakulhatott ki, Gandhi és követői hivatkozhattak a brit jogállamiságra és a britek jogaira, annak kolonialista sérelmeivel és a gyarmati uralom elnyoma-

tásával szemben. Az állampolgári engedetlenség és az ombudsmani tevékenység ugyanis egyaránt csak a jogállam feltételrendszerén belül érvényesülhetnek.

Bár a nemzetközi gyakorlatban találkozhatunk olyan demokratizálódó autoriter rendszerekkel, amelyek az ombudsmani intézményt a kibontakozás érdekében, avagy a nemzetközi, demokratikus elvárások érdekében nemzetközi nyomásra hozzák létre, pl. Lengyelország 1988, avagy a mai Törökország, Üzbegisztán, Azerbajdzsán, Grúzia, Örményország stb. Itt is fontos szerepe lehet az intézménynek a demokratizálódás folyamatában, de önmagában nem áll meg. Példaként említhetjük Grúziát, Örményországot, Azerbajdzsánt, ahol a tömeges polgári engedetlenségi mozgalmakat erőszakkal leverték, terrorizmusnak, lázadásnak bélyegezve azokat, de az ombudsmani intézmény úgy-ahogy működik, bár kénytelen akceptálni az autoriter környezet realitásait. Polgári engedetlenség pedig nem értelmezhető ott, ahol a demokrácia érdekében az ellenzéki mozgalmaknak az ellenálláshoz, az engedetlenség teljes spektrumának, nem csupán a „polgárinak” a felhasználásához kell nyúlniuk.

Az állampolgári engedetlenség ugyanis szorosan kötődik az állam és polgára között fennálló alapjogi-jogállami, a nemzetközi elvárásoknak megfelelő viszonyrendszer létezéséhez. Csak úgy beszélhetünk állampolgári engedetlenségről, ha a polgár megteheti, hogy részlegesen engedetlenkedjék, és ne a rendszer egésze ellen (az utóbbi már az ellenállás), éppen az alapjogok teljessége érvényesülésének érdekében, és nem állítják ezért falhoz, hanem lehetősége van a tisztességes eljárásra, a fellebbezésre, fordulhat a nyilvánossághoz jogsértésének szerinte legitim és legális indokait előadva, és van érvényességi igénye arra, hogy racionális és szabad jogi-politikai diskurzusban álláspontja érdekében mozgósíthassa a közvéleményt, melynek alakulása demokratikusan befolyásolhatja az alapul fekvő probléma újraszabályozását. Határesetek persze lehetségesek, gondoljunk pl. a vietnami háború ellen tiltakozó amerikai katonákra, akiknek megmenekítését nemzetközi szolidaritási hálózatok segítették Svédországba, és hosszú idő után részesültek amnesztiában. Előttünk van tehát ebben az ügyben a világ egyik, ha nem „a” vezető demokráciája, az emberi jogok elkötelezett érvényesítője, amelyben a militarizmus és a népirtás ellen tiltakozó egyenruhás polgárok nem élhettek az engedetlenség eszközeivel, hanem a globális civil társadalom segítségével nyertek menedékjogot semleges állam/okban. Tehát a polgári engedetlenség egyik szülőhelyén, ahol épp az USA 19. századi hódító háborúja ellen fellépő Thoreau, a hódító mexikói háború ellen az adófizetés megtagadásával tiltakozó gondolkodó nyomán oly széles a polgári engedetlenség kultúrája, a 20. század egyik legvéresebb háborúja elleni a hadseregen belüli tiltakozást már nem tolerálta a jogállami kultúra.

Az állampolgári engedetlenség szerepkörének gyakorlásához és az „ombudsmankodáshoz”<sup>7</sup> egyaránt szükség van a jogállamot jellemző kreatív ellentmondásra a legalitás és a legitimitás között. A jogállam normarendszere és a normák transzparenciája, koherenciája nemzetközi és a belső jog tekintetében definiálja,

---

7 Majtényi László: *Adatvédelem, információs szabadság, ombudsmankodás*. In: *Élet és Irodalom*, 2009. január 16. 12. o.



hogy mi az, ami kívül van a legalitáson, avagy a határain elhelyezkedő, vitatható ún. „borderline” eset. A jog belső világosságán és összefüggésrendszerén túli szempont a legitimitásé, azaz hogy az adott jogi normát, jogviszonyt, eljárást, esetet a jogállami és emberi jogi kultúra egyetemes és kultúraspecifikus normái szerint elfogadhatónak, érvényesnek és támogathatónak tekintjük-e. A jog nem ellentmondásmentes kristályszerkezet, bár azzá kíván válni vezérelvei szerint. *„A törvény szövedéke mindig felfeslik valahol”* – fogalmazta meg szépen József Attila.<sup>8</sup> Nincs olyan kabát, ami egyszer el ne kopna és ki ne szakadna a legjobb gondozás mellett is. Ezért van szükség, többek között, a jogállam sok ellenőrző „szabásvarrás technikájára” az ombudsmannal együtt a 21. század demokráciáiban.

## Legalitás és legitimitás

A legalitás szempontján túlmenően ott áll azonban a legitimitás problémája és a viszony a legalitáshoz, amely mindkét, az engedetlenségi és az ombudsmani tevékenység közös alapjai közé tartozik. Hiszen az engedetlenkedés és az ombudsmankodás egyaránt a nagyobb, illetve az utóbbi esetben a kisebb alkotmányos visszásságok ellen irányul, az alkotmány és a törvények szellemének megfelelő állapotok érdekében, és mint ilyen, a legitimitás szempontjait képviseli a legalitással szemben, tehát a törvény szellemét a betűjével szemben. No meg a kabát a fejlődés és a növekedés során kicsinek, szűknek bizonyul, és a társadalmi-kulturális változások új legitimitáskonceptiókat szülnek, míg a legalitás világa – pláne az alkotmányé meg a kétharmados törvényeké nálunk változatlan marad. Ilyenkor mind a polgári engedetlenség, mind az ombudsman felléphet a legalitás kritizálójaként, az alternatív legitimitás-elképzelések talaján. Ugyancsak egyre gyakoribb ellentmondásra vezet a legalitás és a legitimitás viszonyában a regionális integráció, az EU joga és a belső jog közötti ellentmondás. Gyakorlatunkból ismert annak a forgalmazónak az esete, aki bírságát szabadságvesztésként részletekben tölti, mivel az EU előírásainak megfelelően a moped-járműveket rendszám híján forgalmazta, míg a magyar jog mást ír elő. Thoreau is annak idején azért került a dutyiba, mert nem fizette meg az óvadékot, mígnem nagynénje kiváltotta, ám ez már nem szakította meg az állampolgári engedetlenségi filozófia kidolgozásának folyamatát. Valaki az EU jogát, avagy a strasbourgi esetjogot tekinti legitimnek, és felveszi a vörös csillagot, amelyet a hazai jog továbbra is tilt, és ezáltal megsérti a nemzetállam jogát. Az ombudsmankodás persze jócskán kiterjed a legalitás ellentmondásaira, és a jogérvényesítés hatósági és közszolgálati folyamataira Magyarországon és másutt is. Állampolgári engedetlenség azonban nem értelmezhető a szűkebben vett jogi ellentmondásosság, avagy adminisztratív túlkapas és hanyagság orvoslásában, avagy a közszolgáltatókkal szemben. Így pl. nem volt állampolgári engedetlenségi felhívás, bár annak mondta magát, hogy az egyetemi hallgatók ne fizessék a tandíjat, avagy a tv-előfizetők annak díját, amikor nem értettek egyet a felsőoktatás avagy a média aktuális politikájával és realitásaival. És nem volt polgári engedetlenség az 1990-es taxis

8 József Attila: *Eszmélet*. In: *Összes versei*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest, 1967. 296. o.

blokád sem, mert hiányzott az alapvető jogok és az alkotmányosság sérelmének eleme, és nem volt értelmezhető az arányosság a jogellenes cselekmények és az üzemenyagár-emelés között.

Ugyancsak a polgári engedetlenkedés és az ombudsmankodás közösséget alkotja e két tevékenység szankcióhiányos jellege. Az engedetlenkedő tevékenysége akadályozhat valamilyen folyamatot, de nincsen rá jogilag halasztó hatálya. Azután, ha a jog megváltozik, akkor a korábbi illegális tiltakozás megítélése megváltozhat jogszerűre. Hasonlóan az ombudsman kritikája, ajánlásai, kezdeményezései nem rendelkeznek kötelező erővel. (Bizonyos tematikus ombudsmanok, pl. nálunk az adatvédelmi és a zöld biztosok kötelező hatósági döntéseket hozhatnak, de ez a hatósági profilnak az ombudsmanival való, véleményem szerint, szervesen párosítását mutatja.) Mindkét tevékenység ezért is nagymértékben rászorul a habermasi értelemben vett kritikai nyilvánosságra, és annak mediatisált formáira is, hiszen a polgárok csak ilyen módon szerezhetnek tudomást az ő alapvető jogaikat érintő engedetlenkedésről, illetve ombudsmani tevékenységről. A média hadilábon áll a kritikai nyilvánossággal, ezért azután a mai engedetlenkedők erősen építenek a posztmodern mobil kommunikációs technológiák által biztosított ellennyilvánosságra, illetve az ombudsmanok hazai és nemzetközi kommunikációs hálózatokat építenek fel, médiastratégiát építenek ki, megszólítják a polgárokat, a döntéshozókat és a kritikai társadalomtudományokat. A civil jogvédelem és annak nyilvánossága mind az engedetlenkedők, mind az ombudsmanok, mind a kváziintézményes civil jogvédő szervezetek szócsöve (pl. az *Acta Humana* és a *Fundamentum* folyóiratok Magyarországon).

## Állam és civil társadalom

Az azonosság és a közösség azonban nem feledtetheti, hogyha az államot és a civil társadalmat Hegel módján vertikálisan értelmezzük, akkor az ombudsmani intézmény és az engedetlenség egyaránt az állam és a civil társadalom közötti közvetítő szférában helyezkedik el. Azonban az ombudsman közelebb áll a „felső” pólushoz, az alkotmány, a jogrend, a jogérvényesítés bürokratikus területeihez. Bár Hegel nem ismeri el őket, de az engedetlenkedők pedig az ő logikájával szemben „alulról” szólítják meg az alkotmányosságot és a jogrendet, és kívánják megváltoztatni azokat. Bár az, hogy mi van Hegelnél, igazából nehezen megválaszolható a sokféle utólagos, konzervatív és forradalmi – pl. Marx és Marcuse<sup>9</sup> – értelmezőkkel és a különböző, a szöveg radikális és konzervatív fordulataival együtt. Hegel szerint: „Mindén népnek... olyan alkotmánya van, amely neki megfelelő és neki való”<sup>10</sup>, tehát a civil társadalom felléphet közvetlenül is annak megváltoztatására, hangzik az aktivista, ez pedig nem lehetséges – mondja a konzervatív értelmezés.

9 Marcuse, Herbert: *Ész és forradalom*. Gondolat, Budapest, 1992.

Marx, Karl: *A hegeli jogfilozófia kritikájához*. 378–392. o., *Marx–Engels művei 1. kötet*. Kossuth, Budapest, 1957.

10 Hegel: *Jogfilozófia*. Budapest, Akadémiai, 1971. 298. o.

Az ombudsman és az engedetlenkedő egyaránt a természetjogot, az univerzális emberi jogi normákat képviseli az állam pozitív jogával és adminisztratív realitásaival szemben, de más szerepkörben eltérő adminisztratív-jogi feltételrendszerben működnek. Erre utal a felelősség eltérő alakzata is. Az ombudsman felelősségre vonása az általános szabályokon túli magas anyagi és eljárásjogi küszöbök betartásával lehetséges, hiszen ő az intézményesített polgári alkotmányos kritika funkcióját gyakorolja, és többletvédelemre van szükség a kritizált hatóságokkal és hatalmasságokkal szemben. Ezzel szemben a polgári engedetlenkedő éppenséggel azért a plusz, avagy kiegészítő megítélésért küzd, hogy köztörvényes avagy szabálysértési felelőssége ne a szokott jogi keretek között érvényesüljön, és mentesüljön azért alóla, mert súlyosabb alkotmányos visszászágra hívja fel vele a figyelmet. Pl. az ülősztrájkos blokád résztvevője szabályt sért az élethez való jog érdekében a nukleáris hulladék szállításával szemben, avagy a radikális állatvédők megsértik a tulajdonhoz való jogot, amikor kieresztik, „felszabadítják” a kísérleti patkányokat, avagy nyulakat az ő életük védelmében. Az állampolgári engedetlenkedőnek tehát igen magas elkötelezettséggel és úgynevezett „civil kurázsival” kell rendelkeznie, hogy vállalja azt a küzdelmet, amelynek révén megkísérli tevőleges és nyilvános felelősségvállalással bizonyítani, hogy adott normák és jogviszonyok ellenkeznek az emberi jogok és az alkotmányos demokrácia alapnormáival. Ha téved, ül és/vagy fizet, sokszor egész életén át tartó stigmatizációval, avagy egzisztenciájának fenyegetésével. Az ombudsman elé bársonyszőnyeget terít az alkotmányos demokrácia, védett pozícióból kritizálhatja az alkotmányos és adminisztratív visszáságokat, felelősségre vonása ritka eset. Azonban a szőnyeg széle világosan jogilag jelzett, nálunk pl. nem folytathat politikai tevékenységet, amely elsődlegesen a nem részrehajló, politikailag neutrális kritikában kell, hogy megtestesüljön. Azonban bírálhatja az érvényes alkotmányos és jogi normákat és gyakorlatukat, vizsgálhat, leleplezhet, iratokba tekinthet, nyilvánosságra hozhatja azok tartalmát. Nem kell a tudatos és önkéntes jogsértés buktatóit magára venni, kényelmes pozícióból dolgozhat az alkotmányos és jogfejlődés továbbfejlesztése érdekében.

A cél ebben ismét közös az elégedetlenkedővel. Egyaránt az alkotmányos jogfejlődés, az alkotmányos reform ügyét szolgálják, leszámítva, ha elfogadjuk a polgári engedetlenségnek az ellenállással, a forradalommal való Gandhi nyomán kialakult koncepcióját. Úgy vélem, hogy ez csak autokratikus, nem teljesen demokratizált rendszerekben értelmezhető, és az alkotmányos demokráciákban, melyek körébe a Freedom House újabb jelentései szerint Magyarország is beletartozik, aligha. Jogállami forradalom 1989-ben itt ombudsman nélkül és szórványos polgári engedetlenkedéssel – pl. nem engedélyezett tüntetések a gyülekezési törvény hatályba lépéséig, pártok a párttörvény előtt – jött létre. 1996 óta működik Magyarországon az ombudsman intézménye, és részese az ombudsmanok globális és európai hálózatának egyenrangúnak elismert tagjaként már kezdettől fogva. Állampolgári engedetlenkedésről többször esett szó, mintsem, hogy Rawls definíciós modelljének megfelelően megvalósult volna, pl. a NATO-csatlakozás ünnepeinek megzavarásával, előfordulása marginális volt a magyar demokrácia történetében. A rendszerváltásnál tehát jelen volt a polgári engedetlenség,

de nem volt döntő jelentősége az elit reformkésztsége, nyitása nagyon gyorsan új vagy megújuló legális kereteket teremtett. Az ombudsmani intézmény pedig a kilencvenes évek közepétől integráns része a magyar jogállami demokráciának. A civil jogvédelem és kritikai nyilvánossága, amely a kritikus állam- és jogtudománnyal együtt az ombudsmani és az engedetlenségi kultúra elengedhetetlen feltétele a politikai kultúrában. Támaszkodik az 1989 előtti hagyományokra, és amelyek átalakulva az új demokrácia fontos alkotórészét alkotják a posztmodern demokrácia magyar kultúrájának részeként.

Az ombudsman és az engedetlenkedők, valamint a civil jogvédők egy hajóban ülnek a jogállam realitásainak bürokratikus torzulásaival, a hazai és a nemzetközi emberi jogi sérelmekkel, a demokrácia megkérdőjelezésével szemben. Ebben a hajóban, ahol sokan elférnek, azonban különböző szerepkörök vannak, amelyek nem rendeződnek hierarchiába, és nincsen mindenható kapitány. A hajó legénysége és tisztjei így együtt próbálnak egyensúlyt teremteni a viharokkal és örvényekkel, a zátonyokkal és az úszó jéghegyekkel szemben és biztosítani a haladási irányt egy olyan cél felé, amely Paine szép hasonlatának megfelelően olyan, mint a Szent Grál, senki se látta és érintette még meg, de tudjuk, hogy létezik valahol, az emberi jogok egymásra vonatkozó érvényesülésének harmonikus egységében, egy stabil demokráciában. Az út maga a cél, ide csak a jogszerű út vezet a demokrácia és a jogállam vizein, még akkor is, ha a kritika és a megkérdőjelezés bizonyos normák, intézkedések érvényességét absztraktnak (ombudsman), avagy tevőlegesen (engedetlenség) kétségbe vonja. A polgári engedetlenkedő, az ombudsman és a civil jogvédő egyszerre in- és outsiders saját hazájukban, mert a kibontakozó globális civil társadalom, az emberek közötti kozmopolita jogközösség polgárai, akik legitimitásukat, főként az autokratikus rendszerekben, éppen a nemzetközi jogból és a globális civil társadalomból merítik. Az engedetlenkedő és az ombudsman folyton egyensúlyoz, egyensúlyoz a belső és a nemzetközi jog, a pozitív jog és a természetjog, a Múlt és a Jövő, a Kényszer és a Szabadság birodalmi között. Nehéz és felelősségteljes feladat, amelyet mindegyikük a maguk módján igyekszik betölteni.

A 20. század fejlődése a demokratizálódás és a diktatúrák több hullámával a biztonság és az emberi jogok igényét egyaránt megalapozta a társadalmakban. Mindkét értékrend maximalizálása azonban konfliktusokhoz és dilemmákhoz vezet a jogállamban. A biztonság maximalizálása veszélyezteti az emberi szabadságjogok érvényesülését, és fordítva. A kényes egyensúly megtalálása a mindenkori jogpolitika és a demokratikus politikai kultúra közös feladata. Mindez az interdependencia, a transznacionalizmus és a globalizáció keretei között érvényesül, azaz szemben a korábbi időszakokkal, az államok belpolitikája és jogpolitikája szoros összefüggésben van az emberi jogok és a biztonság regionális és globális rendszereivel. A globális tendenciák kihívást jelentenek mind a demokráciák, mind pedig a diktatúrák számára. „Közös” kihívás a globális terrorizmus, annak minden, vallási fundamentalista, etnikai és ideológiai formája. Lehet-e a terrorista erőszak elutasítása liberális demokráciák és az illiberális demokráciák, sőt az autoriter rendszerek közös ügye a 21. században? Vannak-e olyan biztonsági kihívások, amelyekkel szemben elhalványulnak az emberi jogok, a civil társadalom, az emberi méltóság vállalása mint értékek?

A modern információs és kommunikációs technológiák fejlődő repertoárja egyaránt lehet a szabadság birodalmának és az egyenlőbb esélyeknek, ugyanakkor pedig a magánszférát veszélyeztető állami és globális ellenőrzésnek a hordozója. Orwell 1984-e nem vált kevésbé érdekessé és aktuálissá a kommunista rendszerek többségének bukásával sem. A globalizált kommunikáció és nyilvánosság rendszerei egyszerre szolgálnak a globális elitek és a globális elleneltek megnyilvánulási formájaként, az ellenőrzés és a tiltakozás médiumaiként. A modern technológiák, az internet, a mobil kommunikáció, a szatellit-hálózatok tehát egyszerre válnak a politikai emancipáció és a politikai elnyomás és ellenőrzés eszközeivé.

## Terrorizmus, tiltakozás és az ellenőrzés

Az 1999-es Seattle-beli globális találkozó elleni tiltakozás okozta zavarok a rendezvény menetében, ahol transznacionális tiltakozó hálózatok játszották a döntő szerepet, valamint az azóta megrendezett amerikai és egyéb csúcsok ellenes fellépések rendőri biztosítása új, „a tiltakozással szembeni rendészeti politika” (protest policing) mintáinak kialakításához vezetett az új évezredben; ebben foglalható össze a Donatella della Porta, Herbert Reiter és Abby Peterson által szerkesztett kötet nyolc vaskos tanulmányának mondanivalója<sup>11</sup>. Della Porta és Reiter voltak a szerkesztői annak az 1998-ban megjelent tanulmánykötetnek, „*A tiltakozásokkal kapcsolatos politika. A tömegdemonstrációk ellenőrzése a nyugati demokráciákban*”<sup>12</sup>, amely megkísérelte összegezni a második világháborútól az ezredfordulóig tartó fejlődés főbb tendenciáit. Új kötetük szerves továbbfejlesztése annak, és több fő megállapítását ismételve fejt ki az új tendenciák profilját. A kötet áttekinti az utóbbi évek fontosabb globális tiltakozási helyszíneinek rendőri biztosításával, és a tüntetés utóhatásaival kapcsolatos tapasztalatokat az USA, Kanada és az EU több országában. A kötetből az is kiderül, hogy ennek a témának egyre növekvő nemzetközi szakirodalma van, amelyben hangot kapnak a rendészeti tudományok, a társadalomtudományok és a mozgalmakhoz közel álló társadalomkritikus gondolkodók megnyilvánulásai egyaránt. A kötet jó áttekintést ad mind az új problémákról, mind az új eredményekről, melyeknek megismerése hasznos lehet a magyar kutatók és a gyakorlati szakemberek számára egyaránt.

Történetileg a szerzők közös koncepciója a már della Porta és Reiter korábbi kötetében kifejtett és megalapozott történeti rendőrségi stratégiatípusokhoz képest egy új modell kialakulása. A második világháborútól a nyolcvanas évekig terjedő időszakot a nyugati demokráciákban az „eszkalálódó erőszak” korszakával azonosítják. A nyugati demokráciákban ebben az időszakban a kapitalizmus és a képviselői demokrácia kereteit feszegető társadalomkritikus mozgalmak, a béke-

---

11 Donatella della Porta – Abby Peterson – Herbert Reiter(eds.): *The Policing of Transnational Protest*. Ashgate: Aldershot. 2006.

12 Donatella della Porta – Herbert Reiter(eds.): *Protest Policing. The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. University of Minnesota Press: Minneapolis–London, 1998.

mozgalom radikálisai, a baloldali radikálisok és terroristák a demokrácia válságát jelentették a politikai elitek számára, amelyek az erőszakszervezeteket erőteljesen felhasználták tüntetéseikkel, felvonulásaikkal szemben. Magyarországon ennek az időszaknak egy nemrég megjelent kötetén<sup>13</sup> túl eddig alig voltak ismeretesek a dokumentumai, legfeljebb a kultúrán keresztüli áthallásokból, pl. az *Eper és vér* című, a kádári Magyarországon is vetített amerikai filmből, illetve más nyugat-német, olasz és francia filmekből, avagy Norman Mailer *Az éjszakai hadai* című, magyarul 1988-ban megjelent könyvéből<sup>14</sup> ismerhetjük meg azt, hogyan lépett fel a nyugati demokráciákban is masszív rendőri erőszak a diákmozgalmakkal és ellenkulturális mozgalmakkal szemben. Ezt az időszakot a tiltakozók társadalmi kirekesztése, radikalizmusuk következtében velük és szimpatizánsaikkal kapcsolatosan folytatott titkosszolgálati megfigyelés és rendőri erőszak, valamint más típusú (egyetem, munkahely, család) kirekesztés jellemezte. Azonban már ebben az időszakban is jelen voltak a konzultatív, a hatóságok és a tiltakozók közötti megegyezést kereső formák. Mailer regénye például nagyon részletes áttekintést ad az egyik nagy, 1967-es washingtoni béketüntetés előkészületeiről és utóhatásairól, és világossá válik belőle, hogy egy sor előzetes egyeztetés révén a tiltakozók elfogadják a hatóságok által nekik a Pentagon mellett kijelölt útvonalat, és megegyezés születik már előre arról is, hogy a csekély szabályszegést elkövető tüntetőket, ha lemondanak az esküdtszéki eljárásról, csak rövid elzárással sújtják. Herbert Marcuse kifejezésével a „represszív tolerancia” liberális elve érvényesül, a polgári demokrácia felhasználja az állami büntetőhatalmat, de tolerálja a kisebb szabályszegéseket, az erőszakmentes állampolgári engedetlenséget. Az előzetes egyeztetések ellenére Mailer regényéből és a kortárs társadalomtudományi szakirodalomból is kiderül, hogy micsoda kulturális és szemléleti szakadék választja el ebben az időszakban az elitet és az ellenelitet egymástól, amely a rendőrök és a tüntetők között a rendőrök részéről a brutális, agresszív magatartásban nyilvánul meg az USA-ban és másutt. Gumibotos rohamok, könnygáz, vízágyú, azaz a differenciálatlan tömeg egésze ellen irányuló eszközök használata a jellemző, és előfordul az éles lőfegyver használata is, emlékezzünk a Nyugat-Berlinben az iráni sah elleni tüntetésen feltételezhetően vétkesen lelőtt Benno Ohnesorg diák esetére, amely az erőszak eskalálódásához vezetett Nyugat-Németországban. Ezeknek a konfrontatív periódusoknak mintegy további fejlődése volt a baloldali terrorizmus a hetvenes években, amely a visszaszoruló tüntetések után a célzott és taktikailag szervezett erőszakalkalmazást jelentette a Rendszer intézményeivel és képviselőivel szemben (pl. Hans Martin Schleyer meggyilkolása).

A hatvanas évek mozgalmainak zöme azonban sikeres volt abban a vonatkozásban, hogy a szub- és ellenkulturák a domináns divatot, szórakoztató és a mindennapi, illetve együttélési kultúrát nagymértékben átalakították a nyugati demokráciákban<sup>15</sup>. Az élményszerzésre orientált társadalom, a szexuális tabuk lerombolása, a hierarchikus szervezetek demokratizálása és a fiatalok öltöz-

13 Mark Kurlansky: 1968. *Egy év, amely megrengette a világot*. HVG Könyvek, Budapest, 2006.

14 Norman Mailer: *Az éjszakai hadai*. Európa, Budapest, 1988.

15 Bíró Dávid: *Ellenkultúra Amerikában*. Gondolat, Budapest, 1987.

ködésének, életstílusának domináns normává válása felszámolták a kulturális szakadékot a hetvenes évekre az új generációk és az uralkodó elitek között. A hatvanas évek forradalmi retorikájával szemben a mindennapi változások, az életmód forradalma kerültek előtérbe a feminizmus, a pacifizmus, a zöld mozgalmak, illetve a szolidáris (Harmadik Világ) mozgalmak körében<sup>16</sup>. Stratégiájukban pedig előtérbe került az állampolgári engedetlenség, amely elutasította a korábbi Marx–Mao–Guevara/Castro orientált, „a mindennapok politizációját” célú tűző forradalmi radikalizmust. Utóbbinak a kádári Magyarországon is kiadott regény, *Az üvegfal mögött* (Robert Merle)<sup>17</sup> állít szép emléket a Nanterres-beli, a francia diákmozgalom szülőhelyéül szolgáló campus diákéletmódjának megjelenítésével. Furcsán hat a mai – főleg posztkommunista országban élő – olvasó számára, hogy a tiltakozó diákok demonstratív „elvtárs/elvtársnő” megszólítást alkalmaztak, és akcióik és a kapitalista rendszer minél gyorsabb összeomlása közötti kapcsolatot keresték. Ennek a radikális, politikai, baloldali töltésnek a visszaszorulása, valamint a domináns kultúra mintáinak átalakulása szalonképpé tette a tiltakozásokat a nyolcvanas-kilencvenes években a nyugati demokráciákban, és a „közrendvédelmi partnerség” (negotiated management) rendszerének kialakulásához és elterjedéséhez vezetett a nyugati demokráciákban. Ennek fő jellemzője az volt, hogy a differenciálatlanul ható tömegszító eszközöket csak a kezelhetetlen tüntetéseken vetették be, és a rendőri erőt igyekeztek a háttérben tartani. Hosszas és részletes előzetes egyeztetések és egyezségek jöttek létre a tüntetők és a rendőrség között, és létrejött a hosszabb időn át való együttműködés eredményeként a kölcsönös bizalom és együttműködés légköre, amely minden erőszakmentes tüntetés elfogadásához vezetett. Sok kisebb szabályszegés megtorlásától eltekintettek a nyugati demokráciák rendőrségei, ha lényegében biztosítva látták a közrend védelmét.

Jóllehet nem lehet ezt a mintegy húszéves periódust egyetlen békés korszaknak tekinteni, hiszen voltak mindig olyan tiltakozó csoportok, amelyek kívül kívántak maradni ezen a közrendvédelmi partnerségen, de ezek nem tartoztak a tiltakozás mainstreamjéhez, hanem jobb- avagy baloldali radikális csoportok voltak. A kommunista rendszerek válsága és bukása pedig olyannyira aláásta a nyugati baloldal pozícióit, hogy a fő fenyegetésnek a kilencvenes években a nyugati demokráciákban már a jobboldali szélsőségeket tekintették, valamint a baloldali radikálisokkal folytatott utcai harcaikat. Ugyancsak problémákat jelentett a nagyszámú Európán kívüli bevándorló, illetve az idegenellenes radikális jobboldal és a rendfenntartók összeütközése. Ezekből a konfliktusokból nőttek ki az angliai, franciaországi vagy a hollandiai etnikai alapú tömeges erőszakot jelentő megmozdulások (riot), amelyek korábban csak az USA-ban a feketék gettózadásaiban jelentek meg.<sup>18</sup> Többször meggyűlt a baja a rendőrségnek az

16 Szabó Máté (szerk.): *Politikai ökológia*. ELTE, Budapest, 1989.

Felkai Gábor (szerk.): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Rejtjel, Budapest, 2003.

17 Robert Merle: *Üvegfal mögött*. Európa, Budapest, 1974.

18 Denis E. Gale: *Understanding Urban Unrest. From Reverend King to Rodney King*. Sage, London, 1996.

atomenergia-ellenes, avagy a békemozgalom radikálisaival is, akik a polgári engedetlenség részeként értelmezték az objektumok, utak, vasutak, blokádját, illetve a berendezések megrongálását. A „represszív tolerancia” fennmaradt, de a hangsúly a hatvanas-hetvenes években az első, a nyolcvanas-kilencvenes években a második kategóriára helyeződött át. A terrorizmus ideológiai alapú formái többnyire visszaszorultak, és az etnikai-vallási fundamentalizmus vált a terrorizmus hordozójává.

A tiltakozások globalizálódása, a nemzetközi hálózatok szerepének megjelenése<sup>19</sup> tönkretette a „közrendvédelmi partnerség” kialakult rendszerét, hiszen az a rendőrség és a tiltakozók egymást kölcsönösen ismerő és elismerő bizalmi viszonyaira épült. A sok országból verbuvált és ismét radikalizálódó tiltakozók, valamint a sokuk számára idegen helyszín rendőrsége között még a helyi tiltakozást szervező koordinációs bizottságok közvetítésével sem jönnek létre valóban kölcsönös, kötelező erővel rendelkező előzetes megegyezések, hiszen a „szivárványszövetségek” tagjai csak abban a minimális elutasításban értenek egyet, amely egy-egy globális találkozó léte, összetétele, legitimitása és határozatai ellen irányul, de más vonatkozásokban teljesen heterogén és a legkülönbélebb stratégiákat alkalmazó tiltakozó csoportokat tömörítenek<sup>20</sup>. Ugyancsak ellene hat a hatékony együttműködésnek a globális terrorizmus erejének látványos megnövekedése és a magas biztonsági kockázatok egy-egy globális tiltakozó résztvevőinek otthoni és nemzetközi fenyegetettsége miatt. Pl. Kanadában, amely viszonylag békés és nyugodt ország révén gyakran adott otthont globális tanácskozásoknak az évezredfordulót követően, nem annyira az otthoni radikálisok, hanem a képviselt, sok esetben nem demokratikus országok otthoni konfliktusai miatt növekedett meg a rendfenntartók készenléte a kanadainál jóval magasabban, amely viszont irritálta a helyi tiltakozókat a „rendőrállam” előretörése miatt. A biztonsági kockázatok megnövekedése nemzetközi titkosszolgálati előkészítést kíván meg, amely az információgyűjtést és -feldolgozást a rendőrségen kívül helyezi, és ezáltal „felülírja” sok esetben a helyi rendőrségek kockázattérkélezését, és ez az általuk egyébként alkalmazott stratégiák visszaszorulásához vezet. Terjed a rendészeti és katonai szervek együttműködése a globális tiltakozások ellen, amely a rendőri munka bizonyos fokú militarizálódásához vezet. Egyre erőteljesebb kényszerítő eszközök alkalmazására kerül sor, és előfordult többször lőfegyverhasználat (Genua, Gothenburg) is a tiltakozókkal szemben, amely az utóbbi évtizedekben nagymértékben visszaszorult a nyugati demokráciákban.

A „represszív tolerancia” tartalmában ismét az első tag kap nagyobb szerepet, és több elemző a „zéró tolerancia” bűnüldözési stratégiájának megjelenését diagnosztizálja a kortárs közrendvédelemben is. A rendőrség agresszíven lép fel pl. a kordonokat, útelzárásokat bontó tüntetőkkel szemben is, és hajlamos a rendbontások miatt „alarmizálni” a közvéleményt a média útján, hogy azzal leplezze az állampolgári jogok gyakran súlyos és tömeges megsértését is, mint

---

19 Szabó Máté: *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég, Budapest, 2004.

20 Mario Pianta: *A globális civil társadalom párhuzamos csúcstalálkozója*. In: Helmut Anheier–Marlies Glasius–Mary Kaldor (szerk.): *Globalis civil társadalom 1*. Typotex, Budapest, 2004. 250–286. o.



pl. beutazási engedélyek megtagadása, tüntetési tilalom, szállások átvizsgálása, jogorvoslat biztosításának lehetősége nélküli fogva tartás. A kötet jól dokumentált tanulmányai alapján sajnos azt a következtetést kell levonnunk, hogy még a legrégebbi és mintaállamnak tekintett demokráciákban is, mint az USA, Kanada, Svájc, Egyesült Királyság, Svédország stb. az állampolgári jogok tömeges korlátozása és a jogállami normák szisztematikus megsértése zajlik a rendőrség és más erőszakszervezetek oldaláról a megnövekedett biztonsági kockázatra hivatkozva. Nem túlzás az az állítás, hogy a globális találkozók környezetében az államhatalom ki akarja zárni a gyülekezési szabadság érvényesülését átmeneti időre. Ez kétségtelen minőségi különbség a diktatúrákkal szemben, ahol ez a rendszer alapjai közé tartozik, tehát állandó, de mégis a demokrácia sérelmét és veszélyét hordozza magában, ha az állampolgári alapjogokat mégoly átmenetileg, de mégis „területen kívülivé” változtatják. Hogy ez azonban nem vezet ezeknek a demokráciáknak a szisztematikus válságához, azt éppen az bizonyítja, hogy van lehetőség a sajtó, a média és a kritikai kutatás, valamint a jogvédelem számára, ha gyakran utólag, de mégis informálni a közvéleményt ezekről a visszasságokról, és a jogorvoslat eszközeivel élni a jogsértések áldozatainak érdekében.

Csökkenti a helyi rendőri erők felelősségét, hogy szinte minden ilyen esetben nemzetközi, nemzeti és szolgálatok közötti koordinációra épül a biztosítás, tehát a felelősség eléggé megoszlik. Nagyon egyértelmű a politikai elitek várakozása, amely világosan a rendezvény az előzetes tervek szerinti, zavartalan lefolyásának biztosítását kívánja meg, és ezáltal minden tüntetést és tüntetőt potenciális veszélyforrássá avanszál. A kirekesztő, „citadella”-stratégia, amely a széles területi lezárásokkal, egész területek kiürítésével és lezárásával operál, pedig azt a veszélyt jelenti, hogy már fennállása is provokálja a tiltakozók egy részét, és az erőteljes rendőri készenléttel együtt „másodlagos konfliktusok” forrása, amely függetlenül a rendezvény céljaitól, a provokáció kedvéért való szabálysértést, a területre való behatolás igényét váltja ki a rendezvénytől elválasztani kívánt tömegeből. A rendőrség ilyen feltételek mellett nyitottá válik a rendezők, a politikai elit kívánságaira, a biztosítási koordinációban részt vevő bel- és külföldi szervezetek, titkosszolgálatok, testőrségek, rendőrség igényeire és információira, és megszűnik, vagy nem megfelelő a kommunikációja magukkal a tiltakozókkal. A rendőrség kommunikációs és hatalmi szituációja a globális rendezvényekkel kapcsolatosan átalakul a korábbi, a huszadik század végét jellemző közrendvédelmi partnerségi helyzettel szemben. Információi és kommunikációi az elithez és a globális rendfenntartáshoz kötik, és csökken vagy megszűnik kapcsolata a helyi civil társadalommal, a tüntetők társadalmával. Erősödik a rendőrállami jelleg a civil rendőrséggel szemben, állapíthatjuk meg rezignáltan, csökken az alkudozás és a tolerancia, megnő a represszió. A másik oldal, a tüntetők jellegének megváltozása is erősíti ezt a tendenciát; nincs bizalmuk és tapasztalatuk a helyi rendőrséggel kapcsolatosan, megnő a radikális csoportok ereje, hisz ők relatíve nagyobb számban kezdenek részt venni ezeken a rendezvényeken a „jó balhé” és a tömeghatás reményében, kicsi a hálózati koordináció ereje ahhoz, hogy mindenkire kötelező magatartási szabályokat fogadtassanak el, ezeknek nincs perspektívája a többnyire alkalmi összetételű koordinációkban. Ebben a

már kiindulópontjaiban is a kommunikáció és a koordináció szempontjából igen kedvezőtlen szituációban sokszor kicsi, az egyik oldal számára kedvezőtlenül ható hibás vagy nem átgondolt lépések is az erőszak kölcsönös eszkalációjához vezethetnek és vezettek is sok esetben, annál is inkább, mert a korrekció lehetősége szinte megszűnt a rendfenntartók és a tüntetők kapcsolatában

Della Porta és szerkesztőtársai a következőkben látják (187. o.) a rendőrség helyzetének fő csomópontjait a globális rendezvényekkel kapcsolatosan:

- A paramilitarizmus felé mutató trend.
- A kommunikációs technológiák szerepének felerősödése.
- A találkozási helyszínének „ostromlott várrá” változása.
- Az erőszakos stratégiák széles körű alkalmazásával azok eszkalációjának veszélye.
- Következetelenül és következmények nélkül folytatott tárgyalások a tiltakozókkal.
- Általános és diffúz informálódás, amely nem segíti a helyzet jobb megismerését.
- „Proaktív” a következmények elkerülésének érdekében kezdeményezően beavatkozó stratégia.
- A titkosszolgálati információkra való ráhagyatkozás.
- Elzárkózás a tiltakozók igényeivel szemben az elit elvárásainak hatására.
- Bizalmatlanság a tiltakozókkal szemben.
- A civil társadalom támogatásának hiánya.

A másik oldalon, a tiltakozók oldalán:

- A résztvevő szervezetek felelősségének csökkenése a széles kapcsolatrendszer és együttműködés következtében.
- Bizalmatlanság a szövetségesekkel és a rendőrséggel szemben.
- A mozgalom újszerűsége miatt a rutinizáció és az intézményesedés hiányosságai.
- Döntően békés és erőszakmentes jelleg, de ugyanakkor erősek a militáns csoportok is.

A kötet zárszava a kommunikáció és a koordináció gyengülését tágabb, a nyugati demokráciák fejlődését prognosztizáló keretben értelmezi: *„A hetvenes és a nyolcvanas években a kutatások a társadalmi mozgalmak szervezethez és intézményesedtségéhez hangszúlyozták, valamint a tiltakozás normalizálódását, amelyet egyre inkább elfogadtak a többi demokrácia felé fejlődő államok. A kilencvenes évek és az ezredforduló represszív fordulata a jóléti állam válságát mutatja, amely korábban a tőkés gazdaság és a társadalmi egyenlőtlenségeket csökkentő, és az érdekek integrálását szolgáló állami beavatkozás kompromisszumára épült fel. A tiltakozásokkal kapcsolatos politika eldurvulása azzal a neoliberais felfogással van összefüggésben, amely az állam szerepét a kül- és a belbiztonság, valamint a piac erőinek szabad működésének biztosítására kívánja csökkenteni.”* (189. o.) – írja della Porta és Reiter az utószóban. Elemzésünkkel és kiindulópontjaival vitatkozhatunk, azt azonban nem téveszthetjük szem elől, hogy a liberális demokráciák jövőjének fontos kérdése, hogy vajon a globális rendezvények körzeteiben átmenetileg hatályon kívül helyezett jogállam mennyire tudja feldolgozni az időleges „kikapcsolódásnak” a hatásait a távlati és mindennapi működésében? A globális rendezvények biz-

tosítása vajon olyan kivétel, amely erősíti a szabályt, avagy éppenséggel felülírja azt? A gyülekezési jog biztosítása minden demokráciában alapkérdés, és a vezető nyugati demokráciák problémái a globalizált világban kihatnak a frissen konszolidált demokráciák és a nem demokratikus rendszerek működésére is. Előbbiek problémáinak, utóbbiak mindennapjainak igazolásául szolgálhatnak a tömeges és szisztematikus jogsértések a tüntetés jogával kapcsolatosan, ha nem követi azokat a jogállami mechanizmusok korrekciója!

A kötet tanulmányaiból olyan kép rajzolódik ki, amely a nyugati demokráciák általános trendjeként mutatja be a fentebb ismertetett új rendészeti modellt a globális tiltakozásokkal szemben, illetve a globális rendezvények környezetében. Nincsen lényeges különbség az Egyesült Államok, Kanada és az európai államok gyakorlatában. Az Európai Unió közös rendészeti és belbiztonsági politikájának kezdeményei pedig nem mutatnak intézményesedett és világos profillal rendelkező modellt ezen a területen. Az egyes tiltakozásokon bevetett eszközök, alkalmazott stratégiák és taktikák, illetve az eredményesség különböző kritériumai (rendezvény megfelelő biztosítása, erőszak eszkalációjának elkerülése) között az összehasonlítás számomra nem tud meggyőző kapcsolatot bizonyítani. Olyan szituatív tényezők játszanak nagy szerepet az utóbbiak vonatkozásában, mint például a tiltakozók számának alakulása (pl. Kanadában ez mindig jóval a becsült mérték alatt maradt, másutt drasztikusan túllépte azt), a helyszínek és a rendőri erők, valamint a tiltakozók mozgásából adódó spontánul kialakuló, avagy elmaradó konfliktushelyzetek (rendőrautó beszorulása a tüntetésbe, kommunikáció megszakadása, avagy a tüntetők bemenekülése egy olyan parkba, ahol magaslatról voltak képesek kővel dobálni az őket üldöző rendőröket), avagy az időjárási viszonyok. Jó lenne azzal konkludálni, hogy bezzeg ahol hosszasan és alaposan folytattak kommunikációt a tiltakozókkal előzetesen, ott minden jobban ment, azonban az eddigi tapasztalatok alapján ezt, véleményem szerint, nem lehet egyértelműen kijelenteni. Az azonban bizonyos, hogy ahol a találkozó előkészítését politikai és rendőri hisztéria előzte meg, ott ez a túlhajtott preventív stratégia és zéró tolerancia miatt majdnem mindig kisebb-nagyobb erőszakos konfliktusokat eredményezett a tüntetők és a rendőrség között. Csak remélni lehet, hogy hosszabb távon csökken a belbiztonsági kockázatérzékelést nagyon érzékennyé változtató terrorista fenyegetés, és kialakulnak a bizalmi viszonyok a globális tiltakozók és a korábbi rendezvények tapasztalatait szisztematikusán feldolgozó rendőrségek között, amely globális vagy regionális (pl. európai) mintákat teremthet egy új típusú közrendvédelmi partnerség számára.

## Összegzés

Ombudsmanok tapasztalatai a gyermeki jogokkal, az egyetemi hallgatók jogaival, a tüntetők jogaival és általában a polgári engedetlenkedők jogaival kapcsolatosan – e sokféle tevékenységnek a rövid felvillantása a 20–21. századból milyen hozzájárulást jelenthet a demokrácia új problémáinak megértéséhez? Magyarországon, és másutt is, az ombudsmanok sokféle feladatot látnak el az alapjogok védelmében és a közigazgatás visszasságainak kritikájában. Az

ombudsmani intézmények, dacára országonként eltérő felépítésüknek, összességében mégis az átláthatóbb állam, és ezáltal könnyebben megközelíthető demokratikus hatalomgyakorlás letéteményesei. A posztmodern demokrácia az állampolgári beleszólás és részvétel új, nem hagyományos formáit intézményesíti, amelynek egyik fontos csatornája a globálisan elterjedt ombudsmani intézmény a 21. században. Európa elöl jár ebben a tekintetben: az EU-nak van saját, az EU-joggal kapcsolatos visszasságokkal foglalkozó ombudsmanja, és az EU tagállamainak döntő többségében – leszámítva a nagymértékben decentralizált Német Szövetségi Köztársaságot és Olaszországot, ahol csak helyi és tartományi ombudsmani intézmények léteznek – megtalálhatjuk a nemzetállami szinten szervezett általános ombudsmani intézményt. A tematikus ombudsmanok vonatkozásában felmerül a különleges támogatásra igényt tartó újabb és újabb területek kiemelésének kísérlete, illetve másrésről az „ombudsman-infláció”, a túlságosan felparcellázott állampolgári jogvédelem két szélsőségének veszélye. Ma nálunk van környezetvédelmi és kisebbségi, valamint adatvédelmi biztos az Országgyűlés mellett, valamint miniszteriális szinten az oktatási jogok és a távközlési ügyek biztosja, valamint több, az állampolgári jogvédelmet szolgáló kollektív intézmény, mint pl. a Független Rendészeti Panasztestület. Léteznek világszerte a hadsereggel, a gyermeki jogokkal, a biztosításokkal és a hitelügyletekkel, valamint az egyetemi hallgatói ügyekkel foglalkozó külön biztosok. Ma a világon nagyon sokféle ombudsman van, és számuk egyre gyarapodik. Mindez egészében véve a demokratizálódást és a jogállamiságot segíti, azonban kérdés, mint mindig, a mérték és a hatékonyság. Vajon az újabb típusú intézmények számának és sokféleségének növelése megoldást jelenthet-e, ha a hagyományos pl. bírói úton történő állampolgári jogvédelem hatékonysága és polgárközelsége nem növekszik? Úgy vélem, ha a szimfonikus zenekarok hasonlatával fejezzük be az ombudsmani intézmények 21. századi lehetőségeiről és korlátairól adott áttekintést, talán nyújt nekünk valami eligazítást; a szimfonikus zenekarok, akár az állampolgári jogvédelem eszközei, egy közös összhangzat érdekében vesznek fel világszerte új hangszereket, hangszer típusokat, de ez nem jelentheti azt, hogy a hagyományos hangszerek kimaradnak avagy háttérbe szorulhatnak.