
KÖNYVISMERTETÉS

A tüntetések világa a jog tükrében¹

1989. január 1. óta a rendőrségnek az akkor még új, ma már többször módosított gyülekezési törvény alapján nálunk is az a feladata, hogy biztosítsa a gyülekezési jog érvényesülését, és nem az, mint e törvény hatálybalépése előtt, hogy megakadályozza – akár erőszakkal is – annak érvényesítését.

A biztosítás feladata pedig nem könnyű, sem pedig az előzetes bejelentés, bejelentkezésé, ami nem engedélyezés! Az 1989. január 1. óta érvényesülő jogszabályunk, amely a rendőri jogérvényesítés mérvadó forrása, azóta több mindennel, az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataival, a bírói gyakorlat irányaival stb. kiegészülve igyekszik mederben tartani a közterületeken zajló rendezvényeket, jelesen a gyülekezéseket (30–53. o.). Ehhez több célcsoport, a kötet alcímében megnevezett négy mellett mások is épülésükre forgathatják *Hajas Barnabás* munkáját, amely sok vitatott és vitatható kérdésben segítséget nyújt a gyakorlati értelmezéshez – történeti és elméleti, sőt interdiszciplináris háttérrel.

A gyülekezési jog egyike azoknak a szabadságjogoknak, amelyeket ma az egész világon a legkülönbözőbb társadalmi csoportok sokféle célra alkalmaznak, illetve használnak fel. Demonstráció, tüntetés, gyülekezés a globalizáció ellen és mellett; az abortusz megtiltása vagy liberalizálása érdekében; a drogok használatának liberalizálásáért vagy az azért járó büntetés szigorításáért; a leszbikusokat, melegeket, biszexuálisokat és transzneműeket (LMBT) megillető jogok mellett és ellen egyaránt zajlott már Budapesten. A gyülekezés eltérő és ellentétes célok és érdekek nyilvános megjelenítését szolgálja, s mint ilyen egyike a demokrácia, a pluralizmus, az emberi jogok, az összes többi jog érvényesítési garanciáinak. Olyan jogterület tehát, ahol összezsapnak a különféle csoportok; a civil csoportok egymással, az állami alkalmazottak, főként a rendőrség pedig a demokratikus jogállamokban intézményvédelmi szempontból mindazokkal, akik a gyülekezést veszélyeztetik, vagy túllépnek annak jogos keretein.

A tüntetés joga a gyakorlatban egy sor jogi, etikai, politikai kérdést vet fel. Meddig terjed az intézményi védettség, hol kezdődik a rendőrség beavatkozási terepe, meddig nem zavarják a tüntetők jogát az ellenük ugyanott tüntetők? Hol nem tolerálható a gyülekezés, meddig tarthat időben, kik nem tüntethet-

¹ Hajas Barnabás: *Utćak, terek szabadsága. Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és bémészakodóknak. Századvég, Budapest, 2014*

nek (például egyenruhás rendőrök nálunk), hogy nem tüntetethetnek (például fegyveresen), hol nem tüntetethetnek (például a bíróságok előtt)? Olyan kérdések ezek, amelyek megválaszolásában sokat segít ez a kötet (235–290. o.).

A szerző rengeteg gyakorlati tapasztalatot épít be a munkájába, olyanokat, amilyenek keveseknek vannak ma Magyarországon. Hajas Barnabás ugyanis nem csupán a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán oktatja alkotmányjogra a hallgatókat, de egyúttal régóta az ombudsmani hivatal munkatársa, és ebben a minőségében különféle gyakorlati vizsgálatokat végez, jellemzően az egyenruhás szervezetekkel (rendőrség, tűzoltóság, katasztrófavédelem stb.) kapcsolatosan, de más vonatkozásokban is, így a közlekedési jog, a korrupció vagy a médiahatóság ügyeiben – és még sok más témában. 2008 és 2013 között pedig intenzíven foglalkozott a közterületi gyülekezések kérdésével.

Ez a probléma azonban nem azért lett kiemelt kutatási területe Hajas Barnabásnak 2007-es ombudsmani megválasztásom után, mert korábban politológiai és politikai szociológiai szempontból magam is sok kutatást folytattam a tiltakozások, jelesül a tüntetések témájában is², hanem mert 2006 után kiemelt és kiemelkedően problémás volt ez a terület. Erre az engem ombudsmannak jelölő *Sólyom László* köztársasági elnök kifejezetten ráirányította a figyelmemet, mert nem volt megelégedve a korábbi biztosok, *Lenkovic Barnabás* és *Takács Albert* e területen nyújtott teljesítményével. Egyetértettem vele, hogy a 2006-os székház-„ostrom”, majd a *Gyurcsány Ferenc* miniszterelnök lemondásáig zajló egyre durvább közterületi összecsapások, amelyeket mind a tüntetők, mind a rendőrség erőszakossága jellemezett, megérték az alaposabb vizsgálásra az ombudsmani intézmény, vagyis a jogállamiság egyik garanciájaként működő szervezet eszközeivel is.

Az elnöki kérés és a saját kutatói háttér összekapcsolásával megszerveztünk egy olyan teamet, amely egész hivatali időm alatt, 2013. szeptember végéig, lehetőleg személyesen is ellenőrizte a legfontosabb budapesti (Magyarországon minden nagyobb konfliktusos tiltakozás itt zajlik) tüntetések lefolyását, arról saját dokumentációt készített, és a rendőrség vagy a tüntetők

² Szabó Máté – Dominique Wisler (szerk.): Tüntetés, rendőrség, demokrácia. Villányi Úti Konferenciaközpont, Budapest, 1999; Szabó Máté: A tömegdemonstrációk és a rendőrség Magyarországon. Új Rendészeti Tanulmányok, 1996/1., 32–77. o.; Szabó Máté: A tiltakozás kultúrája Magyarországon. Rejtillet Kiadó, Budapest, 2007; Szabó Máté – Hajas Barnabás: A 2009. évi budapesti tüntetések: ombudsmani vizsgálatok. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. DKMKA, Budapest, 2010, 69–75. o.; Szabó Máté: Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem. Kairosz Kiadó, Budapest, 2010; Szabó Máté: Emberi jogok – alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, Budapest, 2011

oldaláról nekünk átadott anyagok alapján átvizsgálta a tüntetés lefolyásának, csomópontjainak problémáit a gyülekezési jognak egy EU-tagországban elvárható szempontjai és sarokpontjai alapján³. Hajas Barnabás kezdetől vezető szerepet töltött be ezekben a munkálatokban, amelyekben más munkatársak is vele dolgoztak, és mind ő, mind a többiek szakmai publikációk egész sorában mutatták be vizsgálataink eredményeit³.

Jelen kötet nagymértékben a gyakorlat szempontjait tartja szem előtt, és igyekszik a demonstrációk szervezőinek, résztvevőinek, az érdeklődőknek, a biztosításban részt vevő rendőri szervek tagjainak fogódzókát nyújtani a gyülekezési jog gyakorlatának sokszor igencsak csúszós pályáján ahhoz, hogy elkerüljék a lekanyarodást a gyülekezési jog pályájáról, vagy inkább a „kirepülést” a „rossz kanyarban” – a jog határán kívülre (290–315. o.).

Hajas Barnabás kivette a részét az európai összehasonlító tüntetéskutatás feladatából is, és sok országban volt alkalma tüntetéseken részt venni, olyan helyzetben, amely kevés megfigyelőnek adatik meg. Az ombudsmani hivatal munkatársaként részese volt ugyanis egy európai kutatásnak, amelyben az ORFK is részt vett. Ez volt a GODIAC⁴. A svéd rendőrség és több EU-tagállam (Spanyolország, Portugália, Anglia, Szlovákia, Románia, Ausztria, Németország, Dánia, Hollandia) rendőrsége és rendészeti kutatói mellett Magyarország is részt vett ebben. Mégpedig a mi rendőrségünk mellett az ombudsmani hivatal tüntetéskutató teamje is, ez mutatja a témával kapcsolatos teljesítményünk nemzetközi elismerését. Ez egy 2010 és 2013 között zajló, tizenkét országot és húsz szervezetet mozgató projekt volt, amelyben itthon és külföldön a többi ország kutatóival együtt lehetett elemezni a rendezvénybiztosítást abból a szempontból, hogy mit lehet el- és megtanulni egymás hibáiból és erényeiből a rendőrség és a tüntetők kapcsolatában. Címéből is kiolvashatóan a projekt arra futott ki, hogyan lehet az erőszak használatát elkerülni, és a tonfá, a gumibot, a gumilövedék, a vízágyú és könnygáz helyett kommunikatív eszközöket előtérbe állítani a tömegkezelésben. Dialógus megszervezése volt a cél a potenciális konfliktuspartnerek, a tüntetők és a rendőrök között: nyíltan, nyilvánosan, az erőszak eszkalációjával fenyegető tüntetési helyzetekben a gyülekezési jognak a tüntetők és a rendőrök általi kölcsönös tiszteletben tartásának céljával. A projekt eredményeként azt

³ Hajas Barnabás (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. ÁJOB Projektfüzetek, 2009/1.

⁴ *Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe (Jó gyakorlatok és dialógus és kommunikáció, mint a tüntetések rendőri kezeléseinek stratégiai alapelvei Európában)*. Ismerteti Less Ferenc: Az európai tömegkezelési gyakorlat új irányai. Belügyi Szemle, 2013/7–8., 55–69. o.

állapíthattuk meg, hogy a tüntetések erőszak- és feszültségmentes környezetek megteremtése érdekében Európában mindenütt fejlődési folyamatokra van szükség a tüntetők és a rendőrök oldalán egyaránt.

Mi a rendőri tudás gyarapodásának a szerepe abban, hogy ma Magyarországon „csendesebbek” a tüntetések mint 2006 és 2010 között? A 2010 utáni periódusban több, a rendőrségen belül zajló tanulási folyamatra visszavezethető ok miatt megszűnt az erőszak eskalációja, jóval mérsékeltébbé vált a konfliktusok intenzitása a tüntetések körül, és a jobboldal szélsőséges megnyilvánulásait a kormányzat intenzív jogalkotással és jogérvényesítéssel igyekezett izolálni. Az új kormányzati politikát ellenző radikálisabb civil kezdeményezések (Szolidaritás, diákmozgalom, a zöldpártok az ellenzékben stb.) a korábbiaknál jóval intenzívebben és kiterjedtebben alkalmazták az *állampolgári engedetlenség*, a tudatos és kalkulált békés szabályszegés stratégiáját (egyetemfoglalók, vagy a hajléktalanok, illetve a velük szolidáris mozgalmak⁵), de az ilyen akcióknál a tiltakozók és a rendfenntartók közrendvédelmi partnersége elejét vette a veszélyes eskalációs folyamatok kialakulásának. A jogi akciók sajátos terepévé vált a polgári engedetlenség (kordonok bontása, területek, intézmények elfoglalása, blokádnál vétele), amely az angolszász hagyományokhoz hasonlóan a bíróságok és más független szervek főrumaira kívánta tüzni az alapkonfliktus megoldatlanságát a származékos, járulékos jogi akciók sokaságával⁶.

A békés tiltakozásokat a rendőrség ma nagymértékben tolerálja és eléggé hatékonyan és professzionálisan biztosítja, felhasználva az Európában terjedő kommunikációs stratégiákat a közrendvédelmi partnerség kialakítására⁷, tehát például az egyetemfoglalások és a diáktüntetések néhol feszült légkörében sem került sor keményebb atrocitásokra a tiltakozók ellen a rendőrség részéről, a tiltakozások békésen zajlottak. A 2010 és 2014 közötti (Fidesz vezette) kormányzat nyilvánvalóan elkerülni igyekszik az erőszakos tömegoszlatások alkalmazását. A Fidesz ugyanis ellenzéki pártként 2006 és 2010 között igen erőteljesen fellépett a 2006-os megmozdulások kapcsán, amelyek jogi megítélése még jelen írás idején, 2014 áprilisában sem teljesen lezárt, dacára a megismételt és kiterjesztett jogi eljárásoknak és a különféle

⁵ Krasztev Péter – Jan Van Til (szerk.): Tarka ellenállás. Kézikönyv rebelleknek és békéseknak. Napvilág Kiadó, Budapest, 2013

⁶ Dieter Rucht: Jog az ellenálláshoz? A polgári engedetlenség aktualitása, legitimitása és határai. In: Felkai Gábor (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 161–189. o.; Steve Crawshaw – John Jackson: Civil bátorság. A hatalom nélküliek hatalma. HVG Könyvek, Budapest, 2011

⁷ Less Ferenc: i. m.

szakértői és politikai vizsgálatoknak. Feltételezhetően azonban ezeknek a negatív tapasztalatoknak máig fegyvelmező hatásuk van, a tiltakozókra, a rendfenntartókra és politikai ellenőrzésükre is.

Megemlítenék még egy olyan aspektust, amely a kötetnek a magyar gyakorlatra koncentráló iránya miatt kevesebb figyelmet kap. Nemzetközileg, illetve globálisan is érvényesül ma a békés tiltakozások joga garantálásának tendenciája, ebben fontos szerepet játszanak a nemzetközi emberi jogi szervezetek, az ENSZ, illetve szakosított és regionális intézményei. A gyülekezési jog globális érvényesülésének érdekében az ENSZ világosan meghatározza a dokumentumaiban, mit nem kell tenniük, mit nem szabad tenniük a kormányzatoknak vagy más aktoroknak, például a rendőrségeknek, ha tisztelben kívánják tartani a gyülekezés és – szélesebb értelemben – a tiltakozás szabadságát. A jogvédők jogait védő ENSZ speciális jelentéstevőnek az emberi jogok egyetemes egyezménye és a többi ENSZ-nyilatkozat teljes anyaga alapján elkészített saját alapjogi *Kommentárjából*, amely szinte minden alapjogi területet érint, itt a *békés tiltakozáshoz* való jog területét emelném ki, amely mindig és mindenkor új alapjogi problémák forrása⁸ volt, és szerintem a jövőben is az marad.

A fő tézis és kiindulópont ezekben az elemzésekben: a politikai részvételhez és a jogvédelem érvényesüléséhez kapcsolódó alapjogok civil érvényesítését a kormányzat túrni, sőt elősegíteni köteles azokban a demokráciákban, amelyek az ENSZ tagállamai. Az ENSZ Emberi jogi bizottsága⁹ megállapította a tiltakozás jogát veszélyeztető tipikus helyzeteket, problémaköröket, visszaéléseket. Ezek a következők:

- „*a tüntetések megtiltása;*
- *nem igazolható korlátozások;*
- *szükségtelen engedélyezési eljárások előírása;*
- *a tiltó döntések elleni fellebbezés kizárása;*
- *tiltakozók önkényes elzárása;*
- *a nemzetközi standardokat figyelmen kívül hagyó törvényhozás;*
- *terroristaellenes intézkedések álrüháját öltő, a demokrácia és az alapjogok érvényesülést gátoló megszorítások.*”

⁸ Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. UN OHCHR Special Rapporteur on Defending Human Rights Defenders. July 2011, Genève, pp. 70–82. E cikk megírásakor, 2014 áprilisában éppen Ukrajnában és Venezuelában zajlottak nagyszabású, az állami erőszakot és jogsértéseket kiváltó tüntetéssorozatok.

⁹ A/62/225. para. 20, Uo. 73. o.

KÖNYVISMERTETÉS

A sajnálatosan gazdag és hosszan felsorolható negatív gyakorlati tapasztalatok alapján az ENSZ speciális jelentéstevője a különös figyelmet érdemlő tipikus eseteket, helyzeteket, konfliktusokat sorolja fel. Ezek a következők:

- „*a nők helyzete a tüntetéseken;*
- *az LMBT-aktivisták helyzete;*
- *a demokratikus és jogállami reformokat, átalakulást célzó tiltakozások helyzete;*
- *a diáktüntetések;*
- *a munkavállalók jogainak védelme (főként a sztrájkjog);*
- *a globalizációellenes mozgalom, amely a gazdasági-szociális alapjogok védelmére irányul;*
- *a választásokon tapasztalt visszaélések elleni tiltakozások;*
- *a béketüntetések;*
- *a földhöz, a természeti erőforrásokhoz kötődő környezetvédelmi tiltakozások;*
- *a tiltakozásokat monitorozó jogvédők és az azokról tudósító újságírók elleni atrocitások.*”

A tiltakozás (ennek egyik fajtája a tüntetés) olyan, mint a kisgömböc a mesében, mindent be akar kapni gyarapodása érdekében; egyre több résztvevő legyen, egyre több tüntetés legyen, egyre újszerűbb, meglepőbb jelszavakkal és cselekedetekkel hívjuk fel magunkra a média és azon keresztül az egész világ figyelmét. A gyülekezési jog meg olyan, mint a mesebeli böllérvés, felmetszi a túltelítődő gömböcöt ott, ahol az éppen túlpöffeszkedik a jogállami kereteken. Mert nemcsak a rendőrség, hanem tüntető is visszaélhet a gyülekezés jogával! Ott van a bíróság, a magyar, az európai, az alkotmánybíráskodás, az majd eldönti, ki volt a hibás, vélekednek a jog határait feszegető tüntetések szervezői és aktivistái. Így élhetik túl önmagukat az ismételt és elhúzódo jogi eljárásokban, bírósági eljárásokban akár évekig is, a 2006. őszihez hasonló nagyon problémás tiltakozások, tiltakozási sorozatok.

A tüntetési kultúra a világban igencsak változatos; sokszereplős, váratlan helyzeteket előidéző társasjáték, amelyben a résztvevők folyton újraírják a szabályokat, azaz felrúgják a régieket. Ez nagyon idegesíti a stabil állapotokat olyannyira kedvelő alkotmányjogászokat, de Hajas Barnabás az elmúlt években talán elég GODIAC „field study” „kiképzést” kapott ahhoz, hogy megszeresse ezt a változékonyságot. A kötetet olvasva mi is ízelítőt kapunk belőle hazai és nemzetközi vonatkozásban egyaránt.

Készítette: Szabó Máté