

„Mezítlábas diplomaták” – példa a civil jogvédő szervezetek és a globális/nemzetközi intézmények együttműködésére az emberi jogok védelmében* Az ENSZ emberi jogi különleges jelentéstevője (*special rapporteur*) az emberi jogok védelmezőinek védője

SZABÓ MÁTÉ

In 2013 the special procedures of the United Nations Office of the UN High Commissioner for Human Rights OCHCR include the activities of 51 special rapporteurs with different thematic and country mandates. The study analyzes the mandate and the practice of the special rapporteur on defending human rights defenders. This mandate was established in 2000 by the UN. Up until now there have been two defenders: Hina Jilani (Pakistan) 2000-2008, and Margaret Sekaggya (Uganda) 2008-2014. At the writing of this article the position is vacant, in March 2014 a new rapporteur will be elected by the UN Human Rights Council. There are many violations against human rights defenders worldwide from killing them to stigmatizing their activities. These actions are committed by states and non-state actors. The goal of the institution is to provide a conducive environment for the defenders of human rights all over the world by gathering and spreading information about their problems via the different channels of the UN system as well as directly. The rapporteur may initiate urgent action to defend endangered defenders. There is special attention paid to women and other vulnerable human rights defenders like LGBTQ, young, migrant and local people. In this study the rapporteur's different documents and communications are analyzed in the context of the international scholarly literature and the practical experience of the author, who was the ombudsman of Hungary 2007-2013 having access to the international and European human rights system. The defender of human right defenders observe this arena from every relevant aspect of the UN Human Rights Declaration in a document called "Commentary"(2011), which is the basic programme and strategy of her activities. The present study pays special attention to the right to protest, especially to demonstrations and strikes, as being one of the most problematic areas of activities in human rights defence during the author's ombudsman mandate in Hungary. This study focuses on the problems of global democracy and the cooperation of NGO networks and international organizations (e.g. the UN).

* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 sz. „Nemzeti Kiválóság program – Hazai kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergenciaprogram” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

A globalizációs folyamatok megjelennek a jogrendszer legkülönbözőbb területein, és hatásukra tudományos vizsgálódás tárgyává válnak a nemzeti és a nemzetközi jog határainak újraértelmezését hozó folyamatok. Ezeknek fontos, de nem kizárólagos aspektusai az ún. „emberi jogok” filozófiájának, normáinak, kultúrájának globális elterjesztésére irányuló törekvések. Ezek egyrészt az ENSZ és más globális szervezetek égisze alatt zajlanak, másrészt nagy szerepet játszanak bennük a globális, regionális, nemzeti és „grass roots”, lokális civilszervezetek.¹ Ez az előrehaladó folyamat nem valamiféle egyetemes igazság meggyőző ereje, hanem reális gazdasági, társadalmi és politikai folyamatok segítségével halad előre, ha nem is megváltoztathatatlan és fenn tarthatatlan erővel, de tendenciájában mindenképpen gyarapítva az emberi jogok érvényesülésének területét.

Írásomban az itt elemzett intézménnyel foglalkozó ENSZ-dokumentumoknak, valamint a nemzetközi szakirodalom forrásainak, illetve saját korábbi, 2007–2013 közötti magyar ombudsmani tapasztalataimnak segítségével elemzem a témakört. Jóllehet, korábbi ombudsmani feladatomban a magyarországi jogvédelem volt, de ombudsmanként részt vettem a regionális, az európai és a globális, főként az ENSZ és szakosított szerveinek, mint az UNCHR, az OPCAT, az UNICEF és elsősorban a genfi székhelyű Emberi Jogi Főbiztosság Hivatalának (OHCHR) – amely az ENSZ Emberi Jogi Tanács titkársága egyben – munkájában is.² Így a hivatkozott szakirodalom és jogszabályanyag mellett ebben az időszakban bizonyos első kézből származó információkhoz, tárgyalási, részvételi tapasztalatokhoz juthattam hozzá, amelyek mindenképpen szerepet játszanak abban, hogy ez a tanulmány ebben a formában megszületett.

1. Az emberi jogok globális érvényesülésének elősegítése és akadályozása

Milyen aktorok és milyen mechanizmusok játszanak ebben szerepet? Ebben a komplex és tendenciájában egyre kiterjedőbb folyamatban olyan sokaságról van szó, amelynek kereteit és határait a mindenkori elemzés alakítja ki, önmagában végtelenül tág, és lehetetlen teljesen számba venni. De itt meg kell említenünk rögtön magát az Egyesült Nemzetek Szervezetét és annak az emberi jogok védelmében kialakított, önmagán belül is igen bonyolult szervezeti rendszerét és működési mechanizmusát, amelyből egyetlenegyét és viszonylag újat próbálunk meg ebben a tanulmányban bemutatni: az „emberi jogok védőinek védelmét” ellátó, speciális jelentéstevő intézményét.

Az emberi jogok érvényesítésében a „felülről” ágáló tényezők a tagállamok és szervezetek, valamint az emberi jogok szempontjából fontos hatásúak és persze a más,

1 Keller, Helen-Ulfstein, Geir (eds.): *UN Human Rights Treaty Bodies*. Cambridge University Press. Cambridge, 2012; Forsythe, David. P.: *Human Rights in International Relations*. Third Edition. Cambridge University Press. Cambridge, 2012; Tyagi, Yogesh: *The UN Human Rights Committee. Practice and Procedure*. Cambridge University Press. Cambridge, 2011; Simmons, Beth A.: *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press. Cambridge, 2009.

2 ENSZ Tájékoztatási Főosztálya/magyarul: Gömbös Ervin (kiad.): *Alapvető tények az ENSZ-ről*. MET. Budapest, 2013.

„Mezítlábas diplomaták” – példa a civil jogvédő szervezetek és a globális/nemzetközi...

az emberi jogok kérdéseivel foglalkozó globális és regionális szervezetek. Ezek borzasztóan tág körök. „Alulról” pedig szintén egyre több társadalmi jellegű szervezete jelenik meg a „globális civil társadalomnak”: az ismert és elismert, az emberi jogok globális hálózatait működtető civilszervezetek, amelyek társadalmi mozgalmak és civil csoportok szinte végtelen sokaságaival tartanak fenn kapcsolatokat.³ Ez is egy bővülő „univerzum”, és a 21. század globális emberi jogi térképein folyamatosan növekvő terület.

Egyre erősödő tendenciát lát a nemzetközi szakirodalom a hagyományosabb, „felülről” ágáló aktorok és mechanizmusok, valamint a bővülő, „alulról” táplálkozó aktorok és mechanizmusok közötti kapcsolatrendszer kialakulásában és fejlődésében, és az igazán érdekes téma a két „univerzum” együttműködése, összekapcsolódása, amelyben az ENSZ úttörő és igen kiemelkedő szerepet játszik. Persze az ENSZ és szakosított szervezetrendszere nem az egyetlen globális fóruma és koordináló csatornája ennek az együttműködésnek, ami egyébként nyilvánvalóan nem is lenne kívánatos. Az egyéb globális aktorok – Világbank, IMF, WTO, OECD stb. – mellett⁴ a regionális szinterek is igen fontosak, amelyekből mi elsődlegesen Európát és az európaizálódási folyamat hatásait ismerjük, de nyilvánvalóan hasonló folyamatok – ha eltérő jellegűek is – zajlanak párhuzamosan több más régióban, így elsődlegesen Ázsiában és a Csendes-óceán térségében, Dél-Amerikában, illetve az euroatlanti tengelyen.⁵

Meg kell említenünk a „Sötét Oldalon” álló szereplőket is: a súlyos, globális hatású jogsértések elkövetőit, elősegítőit és az ő működési mechanizmusait, mint az államok, hatóságok és nem állami szervezetek (például embercsempész- és drogcsempészhalozatok) szintén sajnálatosan tág, és nehezen állítható, hogy egyre szűkülő, talán inkább változó, lehet, talán néhol bővülő világát. Michael Zürn, a globalizáció egyik jeles német elemzője mondta, hogy a globalizáció a *javak (goods)* és a *bajok, problémák, visszaélések (bads)* globalizációját egyaránt jelenti,⁶ és a két folyamat párhuzamosan és egymással összefonódva fejlődik. Az ebből eredő *konfliktusvonalak* szabdalják szét és össze a globális világot, nélkülük ugyanis aligha rendeződne át a jogvédelem helye, szerepe, funkciói a globális térben. Ha ugyanis a globalizáció önmagában képes volna megoldani a saját maga keletkeztette problémáit, akkor olyan társadalmi mechanizmusról beszélhetnénk, amely az összes korábbiaknál hatékonyabban, öngerjesztő, automatikus, kumulatív és irreverzibilis módon érvényesülne.

Az emberi jogokat védő egyéneknek és csoportoknak – akik ezeket az emberi jogi normákat direkt vagy indirekt formákban érvényesíteni szeretnék – a veszélyeztetése, netán szankciókkal, kényszerekkel sújtása sajnálatosan elterjedt gyakorlat a világon.

3 Kostovicova, Denisa–Glasius, Marlies (eds.): *Bottom – Up Politics. An Agency-Centered Approach to Globalization*. Palgrave MacMillan, 2011.

4 Scholte, Jan Aart (eds.): *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge. University Press. Cambridge, 2011.

5 Buergenthal, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon. Budapest, 2001, Baluarte, David C.–De Vos, Christian M.: *From Judgement to Justice. Implementing International and Regional Human Rights Decisions*. Open Society Foundations. New York, 2010.

6 Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Suhrkamp. Frankfurt am Main, 2008, 258–294.

E területen szerepet játszanak a nem állami szervezetek, amelyek az emberi jogok és a globális demokrácia érvényesülését veszélyeztető „Sötét Oldalon”, gyakran az állami szervekkel, avagy bizonyos hatóságokkal korrupciós vagy más mechanizmusokkal összefonódva működnek. Például a maffiák, hadurak, drogbárók, terroristák, fajgyűlölők, homofókok, vallási fundamentalisták intoleráns vagy egyenesen erőszakos mozgalmi és hálózataik.⁷

A fent említett globális világ „Sötét Oldalán” álló koalíció problémás az emberi jogok érvényesülésének szempontjából, gátolja, gáncsolja, akadályozza annak folyamatát, visszaveti, megkérdőjelezi eredményeit, és ezzel igencsak megnehezíti azt ENSZ emberi jogi normáinak érvényesítését. A félelem légköréhez vezethet bizonyos államokban, területeken, témákban, ahol az emberi jogokról jobb nem is beszélni. Nem szerencsés például a hivatásos jogászoknak az ENSZ normáira hivatkozniuk a hatóságokkal való kommunikációjukban, nincsen emberi jogi oktatás a médiában és az iskolában stb. Ismerős helyzet ez Kelet-Európából 1989 előtt, és ma is a világ sok országában vagy azok bizonyos területein, illetve bizonyos tematikákban, gondoljunk például az LGBTQ-felvonulások, fesztiválok engedésének és tiltásának, illetve gyakorlatának eltéréseire Európában⁸ és Európán kívül is, avagy a szabad és egyéni felelősségű döntésen alapuló gyermekvállalás, az egyéni döntésen és a konszenzuson alapuló házasságkötés és válás gyakorlatának problémáira a világ jelentős területein.

A nemzetközi jogvédelem intézményes logikájának és tendenciáinak elemzői úgy fogalmazznak, hogy az emberi jogok globális érvényesülésének tendenciája nem lineáris, hanem diszkontinuus töréseket is tartalmazó folyamatokon keresztül alakul, amelyet néha épp a súlyos jogsértések globális tapasztalatai visznek előre. Mind a nemzetközi szervezetek, mind a tagállamok fékezhetik a folyamat dinamikáját, ha érdekeik ezt kívánják. A nagy kataklizmák épp azért lehetnek produktívak a fejlődés szempontjából, mert a széles konszenzus a durva jogsértések elítélésében és felszámolásuk szükségességében a hasonlóan gondolkodóknak az erős, átmenetileg a reformok mellett elkötelezett többségét eredményezheti, ami a világ vezető államainak egyetértése vagy csatlakozása esetén tartós eredményeket hozhat.⁹ Épp ezért is töltenek be a „mezítlábas diplomaták” fontos szerepet a jogsértések feltárásában és dramatizálásában, igazságtalanságuk megbélyegzésében a nemzetközi fórumokon. A jogvédelmi sztenderdek globálissá tételéhez elengedhetetlen a széles konszenzuson alapuló emberi jogokat védő eljárások folyamatos továbbfejlesztése, amelyben az ENSZ, illetve bizonyos regionális mechanizmusok ma vezető, sőt sok esetben megkerülhetetlen szerepet játszanak.

7 Zürn i. m.

8 Lux Ágnes: A melegbüszkeség és a gyülekezési jog. Felvonulások és atrocitások Európa keleti és nyugati felén, in: *Fundamentum* Vol. 12. 2008/3–4., 127–135.; Hammarberg, Thomas: *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity*. Second Edition. Council of Europe Publishing: Strassbourg Cedex, 2011.

9 Heins, Volker-Badami–Aditya-Markovits–Andrei S.: The West Divided? A Snapshot of Human Rights and Transatlantic Relations at the United Nations, in: *Human Rights Review*. Vol. 11. 2010, 1–16.

A globalizáció problémája az emberi jogok terén sem kezelhető kizárólag a korábbi, a nemzetállami aktorokkal, mechanizmusokkal és az ismert megoldásokkal. Ezért az új, a globális problémamegoldó mechanizmusok megkonstruálása megkezdhetetlen és ugyanakkor roppant bonyolult, mivel példa nélkül álló feladat. Egyszerre hatékony és demokratikus intézményeket kell létrehozni a globális térben – de hiszen a politikatudományi szakirodalom szerint a nemzetállami keretben is folyton válságban, zavarban voltak, vannak és lesznek ezek a mechanizmusok! A mai demokrácia egyik nagy és új kihívása, hogy a lokális, a „grass-roots”, a regionális és a nemzetállami, illetve a nemzetek feletti regionális és globális térben egyaránt működni kellene, egyszerre, egymásra tekintettel és kölcsönös funkcionális zavarok okozása nélkül.¹⁰ Bizony nem egy könnyű feladvány, amelynek rövid távú megoldását nem is érhetjük el, de az egyre sikeresebb megoldás felé vezető lépések kialakítását segíthetik a társadalomtudományok. *Ehhez szükség van a fent említett „bottom up” és a „top down” cselekvőkre és eszközökre: a közöttük kialakuló új típusú együttműködésre, az új megközelítésekre és azoknak a lehetséges szinkronjára annak érdekében, hogy a globálisan megjelenő „Sötét Oldal” – amely az emberi jogok és a demokrácia ellensége, a demokrácia működésének kibontakozását meggátoló, fennmaradását veszélyeztető erő – visszaszoruljon.*

Ez a feladat olyan kutatási területek kapcsolódását és összefonódást teszi szükségessé, amelyek eddig még csak köszönő viszonyban sem voltak egymással. Mint például az ebben a tanulmányban felhasznált, az angol és német nyelvű társadalomtudományi szakirodalomban örömdetesen gyarapodó, *a globalizálódó társadalmi-politikai mozgalmaknak és hálózataiknak korábban csupán a szociológia és kisebb mértékben a politikatudomány területén vizsgált jelenségei, valamint a globális és nemzetközi intézmények a nemzetközi viszonyok, a nemzetközi jog és a diplomácia megközelítési kereteinek interdiszciplináris összekapcsolódása révén kialakuló kutatások és eredményeik.*¹¹

A tanulmány címe is az egyik ilyen különleges találkozást állítja előtérbe: a civilszervezeteknek az önkéntes, elkötelezett aktivizmusra épülő „mezítlábasai”, a globális civil társadalom „bázisdemokratikus”, „grass roots” hálózatai és a merev *nemzetközi bürokráciák* diplomatáinak öltönyös elitje közötti párbeszédet és együttműködést.

10 Merkel, Wolfgang: Gibt es eine Krise der Demokratie? Mythen, Fakten, Herausforderungen, in: *WZB Mitteilungen* 139/2013, 6–10.; Jäger, Thomas–Hoffmann, Dieter (Hrsg.): *Demokratie in der Krise?* Leske/Budrich. Opladen, 1995; Offe, Claus: *Herausforderungen der Demokratie*. Campus: Frankfurt am Main, 2003; Ronsavallon, Pierre: *Counter-Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge, 2008; Höffe, Ottfried: *Ist die Demokratie Zukunftsfähig?* Beck. München, 2008; Keane, John: *The Life and Death of Democracy*. Simon & Schuster: London, 2009.

11 Keck, Margaret E.–Sikkink, Kathryn: *Activists beyond Borders. Advocacy Network sin International Politics*. Cornell University Press. Ithaca and London, 1998; Reinalda, Bob (eds.): *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Ashgate, 2011; Risse, Thomas–Ropp, Stephen C.–Sikkink, Kathryn (eds.): *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press. Cambridge, 2013; Rohweder, Jan: Legitimation jenseits von Staatlichkeit. Nicht-regierungsorganisationen als Akteure der internationalen Politik, in: Biegi, Mandana et al. (Hrsg.): *Demokratie, Recht, und Legitimität im 21. Jahrhundert*. VS Verlag. Wiesbaden, 2008, 181–199.

Ez ma elengedhetetlen eleme a globális jogvédelemnek; az innovatorikus feladatok megoldásának a szükségességét hozza magával, és – a két világ közötti átjárásban gyakorlatot szerzett, új típusú „mezítlábas diplomaták” megjelenésével – mindkét terület számára sok új kérdést vet fel a globális emberi jogok érvényesülésével és a globális civil társadalommal foglalkozó kutatások számára. Például olyanokat, hogy kik és hogyan kerülnek be ebbe a sajátos elitcsoportba, hogy sikerül-e ezen a globális szinten a civilszervezeteket jellemző aktívabb tagsági részvétel biztosítása, avagy itt elfelejthetjük, leírhatjuk a tagok véleményét? Vajon tudja-e azt pótolni az intenzív internetes, virtuális kapcsolatrendszer? A civilszervezetek, elterjedt nevükön nem kormányzati szervezetek nemzetközivé válása nem csupán a hagyományos angol rövidítés elé kerülő pluszbetűt jelent (INGO), hanem a *professzionizáció* amúgy is megkerülhetetlen tendenciájának „vastörvényét” a nemzetközi, a globális térben, ahol a „grass-roots” szabályok – avagy a *tagság részvétele, visszacsatolása* – a régi módon már nem tudnak érvényesülni a nemzetközi pénzügyi források szabályozottsága és/vagy azoknak a biztonsági feltételei miatt, az ellenőrzés és a beleszólás megnehezítése következtében. Az *internet teremtette virtuális közösségépítés* azonban segíthet a „grass roots” szellemiség fennmaradásában a globális térben.¹²

A *globális szakmai-bürokratikus elitek* kapcsolatba lépnek a *globális civil hálózatok* ellenelítjével, együttműködnek velük, támogatják munkájukat, bevonják őket például a nemzetközi humanitárius segítségnyújtásba. Az „*alterglobalisták*” ily módon bizonyos mértékben részeseivé válnak a globális döntéshozatal mechanizmusainak. Keresettekké válnak a globális elitek bizonyos frakciói számára, *mert szimbolikus társadalmi tőkájük a globális szervezetek számára nélkülözhetetlen „oxigént”, a társadalmi támogatást, részvételt, igazolást hozza a bürokratikus elitek világába.* Ehhez pedig az eliteknek is át kell alakulniuk, meg kell nyitniuk a „*politikai lehetőségek ablakait*” (*windows of political opportunities*) az önkéntesek, a civilek, a helyi társadalmak számára, és *kidolgozni azokat a bonyolult és még távolról sem kialakult mechanizmusokat, amelyek a globális térben való polgári részvételnek az intézmények funkcionális működését megőrző kereteit biztosítják.*

2. Az ENSZ az emberi jogok védőinek jogait védő biztosa

Az ENSZ-ben az „*emberi jogi különleges jelentéstevők (special mandate holders/rapporteurs)*” és munkacsoportok az emberi jogok védelmének frontvonalában vannak. A »különleges eljárásoknak« nevezett tevékenység keretében megvizsgálják a jogsértéseket, illetve beavatkoznak az egyedi esetekben és a vészhelyzetekben. Az emberi jogi szakértők függetlenek. Személyes minőségben szolgálnak maximum hat évig, és nem kapnak fizetést. Az ilyen szakértők száma nőtt az évek során.”¹³ (*Kiemelések tőlem*

12 *Global Civil Society Yearbook* sorozatát a *London School of Economics Centre for Global Governance* intézete, Mary Kaldor vezetésével változó összetételű szerkesztőgárdával adta ki évente 2001–2012 között. A globális demokrácia kommunikációs problémáival foglalkozott a 2007–2008-as évkönyv; Albrow, Martin–Glasius, Marlies (eds.): *Communicative Power and Democracy*. Sage: London, 2008.

13 ENSZ Tájékoztatói Főosztálya. 2013, i. m. 271.

– Sz. M.) Az intézmény először 1965-ben öltött testet, majd folyamatosan bővült a speciális jelentéstevők köre. 2010-ben 31, 2013-ban 51 – 37 tematikus és 14 ország-megbízott – működött, illetve működik az ENSZ-ben, közöttük két magyar, egyikük országjelentést készít, Belorusszia pedig a másik tematikus, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival foglalkozó megbízott.

„Az Emberi Jogi Tanácsnak és a Közgyűlésnek szóló jelentések készítése során ezek a szakértők valamennyi megbízható forrást felhasználják, beleértve az egyéni panaszokat és az NGO-tól származó információkat. »Sürgős cselekvéssel járó eljárásokat« (urgent action procedures) is kezdeményezhetnek, hogy fellépjenek a kormányoknál a legmagasabb szinten. Vizsgálódásaik jelentős részét a terepen végzik, ahol mind a hatóságokkal, mind az áldozatokkal találkoznak, és helyszíni bizonyítékokat gyűjtenek. Jelentéseiket nyilvánosságra hozzák, így segítve a jogsértések publicitásának biztosítását és a kormányok az emberi jogok védelmével kapcsolatos felelősségének hangsúlyosabbá tételét.”¹⁴

A különleges jelentéstevő feladatát ma meghatározza, összefoglalja, megfogalmazza az ENSZ megfelelő nyilatkozata: „Az *Emberi jogok védelmezőiről szóló nyilatkozat* (*Declaration on Human Rights Defenders*, [1998]) célja az emberi jogi aktivisták munkájának elismerése, támogatása és védelme az egész világon. Nagy gondossággal őrzi mindenki jogát arra – egyénileg, avagy másokkal társulva –, hogy támogassák és küzdjenek az emberi jogok védelméért nemzeti és nemzetközi szinten, valamint részt vegyenek békés cselekedetekben az emberi jogok megsértése ellen. Az államoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük, hogy megvédjék az emberi jogok védelmezőit bármilyen erőszak, fenyegetés, megtorlás, kényszer és egyéb önkényes cselekedet ellen.”¹⁵ (*Kiemelések az eredetiben – Sz. M.*)

Az ENSZ sok funkciójában párhuzamosan és egymásra tekintettel látja el az emberi jogok védelmét, illetve azoknak az őrzőit, védőit és továbbfejlesztőit, a tagállamokban és az államközi viszonyokban segítők feladatköreit, amelyeket így foglal össze a globális nyilvánosságnak szánt, magyarul is megjelent ismeretterjesztő, bemutatkozó kiadványa¹⁶ (*Kiemelések az eredetiben – Sz. M.*): az ENSZ az emberi jogok területén egyaránt működik

- „globális lelkiismeretként;
- jogalkotóként;
- ellenőrként;
- idegközpontként;
- védelmezőként;
- kutatóként;
- fellebbviteli fórumként;
- tényfeltáróként;
- diszkrét diplomataként.”

14 Uo.

15 I. m. 269.

16 I. m. 273–275.

Az ENSZ tevékenysége a világ nemzeteinek változó, ám döntő többségének támogatásával zajlik. A gyakorlat azonban igen differenciált. Sok vezető ország nem tagja bizonyos ENSZ-mechanismusoknak, nem írta alá, nem ratifikálta a megfelelő egyezményeket, vagy politikai vagy más megfontolásokból éppen szünetelteti azoknak a teljesítését, illetve támogatásukat. A speciális jelentéstevők közös deklarációja 2013-ban¹⁷ harminc államot említ, amelyek egyáltalán nem fogadják őket, mások – itt nincs szám megadva – szelektíve, bizonyos témákban vonakodva, részben akadályozva tevékenységüket, de fogadják a megbízottakat. Ezt jellemzően erős és befolyásos, vagy éppen ellenkezőleg, a megosztott, a szuverenitásuknak a nem teljes mandátumát gyakorló, „handicapped” államok esetében figyelhetjük meg.¹⁸ A „jó közép”, ahová hazánk, Magyarország is tartozik, stabilan és folyamatosan részt vesz, és teljesíti az ENSZ-követelményeket – nagyjában és egészében –, és nem fordul a demonstratív vagy a helyzet kikényszerítette átmeneti tartózkodás eszközehez.

Összességében az ENSZ tevékenysége igen széles, de sok esetben csak formális támogatást nyújtó globális világban zajlik, ahol azonban az államok témánként és területenként változó csoportjai – vagy nem is az állam mint nemzetközi szuverén, hanem annak fontos tematikus és helyi szervei – a gyakorlatban éppen valamiért nem kívánják elősegíteni, vagy éppenséggel gátolják az ENSZ céljainak, értékeinek és emberi jogi normáinak érvényesülését, illetve az azt érvényesíteni kívánó szereplők tevékenységét.

Sok egyéb intézkedése mellett ennek ellensúlyozására az ENSZ 1988-ban az emberi jogok védőivel kapcsolatos deklarációt bocsátott ki, majd 2000-ben új, önálló riportóri, független jelentéstevői pozíciót hozott létre az Emberi Jogi Tanács mellett.¹⁹ Feladata az, hogy felkutassa a jogvédőket ért jogsértéseket, azokat az ENSZ-mechanismusok segítségével orvosolni igyekezzék, és segítse az emberi jogi kultúra mind szélesebb körben való érvényesülését. Külön szempont a „gender”-alapú jogvédelem, mind a női, mind az LGBTQ érvényesítése, és nem véletlen, hogy az első speciális riportörök Európán kívüli nők voltak. (*Hina Jilani [Pakisztán] 2000–2008; Margaret Sekaggya [Uganda] 2008–2014, és jelenleg 2014 februárjában a harmadik riportör kiválasztása és megválasztása zajlik Genfben az Emberi Jogi Tanács március végével záruló ülésén.*)

A leköszönő jelentéstevő az ENSZ 68. közgyűlésének számára, a főtitkár jóváhagyásával ellátva, nagy vonalakban a következőkben foglalta össze hatéves tevékenységét:²⁰

- Azokra kívánta irányítani a figyelmet, akik a leginkább veszélyeztetettek, sajátos csoport-hovatartozásuk, avagy képviselt ügyeik, illetve a tevékenységük szerint.

17 Un OHCHR. *The Statement of all special procedures on the occasion of Human Rights Day 10/12/2013*. Genève 1.

18 Risse, Thomas–Lehmkuhl, Ursula: *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. No. 20–21. 2007, 3–9. Liese, Andrea: *Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik*. VS Verlag. Wiesbaden, 2006.

19 Un OHCHR: *Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights*. Fact Sheet No. 29. Genève. é. n. 18.

20 Un OHCHR Special Rapporteur: *Situation of human rights defenders*. A /68/262. 05/08/2013, 1–24.

- Éves és tematikus jelentések sorozatát készítette el, ajánlások és intézkedések sokaságát kezdeményezte, a legkülönbébb kooperációkat folytatta az ENSZ rendszerében és azon kívül.
- Kb. 1500 panaszt dolgozott fel, és tett kísérletet orvoslásukra.
- 2011-ben elkészítette a „*Kommentárt*”, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának saját szempontjai szerinti értelmezését.

A legkiemelkedőbb munkaterületei tehát saját megfogalmazásai szerint a következők voltak:

- *az egyesülés szabadsága;*
- *az NGO-k helyzete;*
- *az emberi jogok védelmének kriminalizálása és stigmatizálása elleni fellépés;*
- *a nem állami szervek mint veszélyforrások;*
- *a nők, a vidéken élők, a környezetvédők, a média dolgozói és a diákok mint veszélyeztetett csoportok védelme;*
- *a nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a jogérvényesítésben;*
- *a gazdasági és a szociális jogok veszélyeztetettsége, a business szerepe az emberi jogok biztosításában;*
- *az ENSZ fejlesztési projektjeinek során az emberi jogi szempontok maximális figyelembevétele, a diskusszió, a részvétel demokráciájának biztosítása a jogvédők munkájára támaszkodva ezekben. (Itt és a továbbiakban a kiemelés tőlem – Sz. M.)*

Az ENSZ vonatkozó dokumentumai által példálódzóan felsorolt sérelmek, amelyek az emberi jogok védőit mind állami, mind pedig nem vagy nem teljesen és csak állami szereplők oldaláról érhetik, fenyegethetik:

- *legyilkolás;*
- *halálos fenyegetés;*
- *emberrablás;*
- *testi sértés;*
- *kínzás;*
- *önkéntes fogva tartás;*
- *büntetőjogi üldözés;*
- *zaklatás;*
- *lejáratás;*
- *„biztonságinak” álcázott intézkedések;*
- *tevékenység korlátozása;*
- *összejöveteleiknek és kapcsolattartásuknak a meggátolása;*
- *irodáiknak az átkutatása, anyagaiknak és eszközeiknek az eltulajdonítása;*
- *büntetlenség biztosítása mindazoknak, akik a fentieket elkövetik.*

Összességében tehát így fogalmaz az egyik dokumentuma a példálódzó felsorolás és egyéb elemzések alapján: „Az emberi jogok védői gyakran maguk is emberi jogaik sérelmét szenvedik el éppen emberi jogokat védő munkájuk miatt, ezért őket magukat is meg kell védeni. Kiemelkedő szerepük elismerése, valamint a velük szemben

érvényesülő retorziók megakadályozása meggyőzte az Egyesült Nemzetek Szervezetét, hogy különleges intézkedésekre van szükség saját maguk és tevékenységük védelmére.²¹

A nők, az LGBTQ-csoportok tagjai, a bevándorlók, az állampolgársággal nem rendelkezők, a hajléktalanok és a szegények mindannyian a rászorultság, a kiszolgáltatottság fokozott eseteit jelentik, és jogvédőként való fellépésük esetén a fenti eszköztárat könnyebben és kiegészítve lehet velük szemben alkalmazni.²² Jóllehet, az ENSZ-dokumentumok ezt nem így fogalmazzák meg, hanem több helyen kizárólag a női „gender”-problémákat tárgyalják speciális veszélyforrásként, fenti álláspontom szerint a női mivolt és a rászorultság más specifikus formáinak fenti, általam adott példalódozó felsorolása *a rászorultság és kiszolgáltatottság minden egyes esetében speciális védelmet és figyelmet ír elő a jogvédőknek*. Helyesnek tartom a jogvédők külön védelmének kihangsúlyozását! Azonban a gender szempontját nem tartom leszűkíthetőnek a női szerepre, hanem – a 21. század ismert veszélyei alapján – LGBTQ-kitekintésben tartom megfelelően értelmezhetőnek, és az általános „vulnerabilitás”²³ specifikus, kiemelt, kiemelkedő és tömeges, de nem az egyetlen esetének tartom a „gender”-t, ami szerintem nem a megkülönböztetés egyetlen sajátos esete, hanem az általános vulnerabilitáskategória egyik kiemelkedő esete. *A specifikus védelem tehát minden specifikus rászorultság esetében érvényesítendő, és ennek az ENSZ-dokumentumokban nagyobb szerepet kellene kapnia.*

Milyen specifikus védelmi helyzeteket sorol fel az ENSZ-deklaráció az emberi jogok védőinek a védelme szempontjából?²⁴

- *Az emberi jogok védelmét elősegíteni nemzeti és nemzetközi szinteken.*
- *Jog az emberi jogok védelmének egyéni és kollektív formáira.*
- *Ennek érdekében egyesületek és nem kormányzati szervezetek létrehozására.*
- *A békés gyülekezés joga ennek elősegítésére.*
- *Információkat szerezni, gyűjteni, tárolni ennek érdekében.*
- *Új emberi jogi eszméket kifejleszteni a vita segítségével, és elfogadásukat elősegíteni nyilvánosan.*
- *Kezdeményezéseket és panaszokat benyújtani érvényesüléseikre az arra szakosított állami szervekhez, azoknak a tevékenységét továbbfejlesztő eszmék és tervek kialakítása.*
- *Panaszokat benyújtani érvényesülésükkel és az azt szolgáló politikákkal kapcsolatosan, és jog arra, hogy a hatóságok az ilyen panaszokat valóban értékeljék.*

21 I. m. Fact Sheet 29. 18.

22 Ackerly, Brooke A.: *Universal Human Rights in a World of Difference*. Cambridge University Press. Cambridge, 2008.

23 Hajas Barnabás–Lux Ágnes–Szabó Máté–Szajbély Katalin: A problémák, az eszközök és a lehetőségek, in: Hajas Barnabás–Szabó Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. AJBH. Budapest, 2013, 9–33.

Turner, Bryan S.: *Vulnerability and human rights*. The Pennsylvania State University Press. University Park/Pennsylvania, 2006.

24 I. m. Fact sheet. 29. 20–21.

- *Tanácsadás és védelem biztosítása és nyújtása az emberi jogok érvényesítésének érdekében.*
- *Meghallgatásokon, üléseken és tárgyalásokon való részvétel annak érdekében, hogy biztosítva legyen azok megfelelése a nemzeti jognak és a nemzetközi emberi jogi köteleességeknek.*
- *Korlátolatlan kapcsolattartás és kommunikáció lehetősége a nem kormányzati és a kormányközi szervezetekkel.*
- *Jog az emberi jogok sérelmének hatékony orvoslására.*
- *Az emberi jogokat védők számára foglalkozásuknak a szabad gyakorlásához való jog védelme.*
- *Az állam olyan tevékenységeivel szembeni békés ellenkezés joga („reacting against or opposing, through peaceful means”), amelyek az emberi jogok megsértését eredményezhetik.*
- *Az emberi jogok védelmét elősegítő tevékenység finanszírozásához szükséges források megszerzésének, megtartásának és felhasználásának – beleértve a külföldi forrásokat is – a joga.*

Mindezeket a védelmi helyzeteket az államoknak és a nem állami szervezeteknek megfelelő módon biztosítaniuk, elősegíteniük kell, mind tartózkodással, mind tevéssel például az államok a megfelelő törvényhozási lépésekkel és az igazgatás, a joggyakorlat ellenőrzésével. A nemzeti jognak az emberi jogok elérhető maximumát biztosító keretet kell kialakítaniuk.

A speciális jelentéstevők a rendszeres jelentéseik mellett különféle tevékenységeket lát el, így;²⁵

- *Információkat gyűjtenek az emberi jogok védőinek a helyzetéről.*
- *Kooperálnak és dialógust folytatnak az államokkal és mindenki mással, aki releváns szereplő a jogvédők helyzetének szempontjából.*
- *Hatékony stratégiákat javasolnak a jogvédők védelmének érdekében, és nyomon követik ezeknek a végrehajtását.*
- *Tevékenységről évente beszámol az ENSZ Emberi Jogi Tanácsnak, a főtitkárnak és a Közgyűlésnek.*

Mandátuma széles, és egyáltalán nem kötött. Önálló személyiség, aki nincs az ENSZ alkalmazásában, csak költségtérítésben és tevékenységének az ellátásához szükséges eszközök biztosításában részesül. *Mandátuma a globális, az egyetemes szten-derdek érvényesülését szolgálja mindenhol. Egyéni és kollektív ügyeket, eseteket egyaránt vizsgálhat, kapcsolatot tart mind a jogvédőkkel, mind a kormányokkal, mind más aktorokkal (például jogvédők szervezetei, rendezvényei, hálózatai).* Levelekben hívja fel a figyelmet a jogsértésekre és veszélyeikre, illetve rendszeresen látogatja azokat az országokat és területeket, ahol problémás a jogvédők helyzete. Itt meg kell jegyezni, hogy az aktuális ENSZ-dokumentumok mind a világszervezet pénzügyi leépüléséből következő takarékosági intézkedésekkel foglalkoznak. Így aztán nem meglepő, ha a dokumentum csupán évi „legalább két országlátogatást” (country visit) irányoz elő.

25 Uo. 22.

Hogyan biztosítható évi két látogatással a globális jogvédelem? Ha végigtekintünk a speciális jelentéstevők hosszú listáján, akkor nem nehéz megállapítanunk, hogy ott számtalan átfedés található például a nők jogával vagy a kényszerített eltűnésekkel (*forced disappearances*), a gyerekjogokkal foglalkozók stb. esetében. Ezért ezek a jelentéstevők igyekeznek kooperációban működni, de itt az a kérdés is felvethető, hogy vajon meddig növelhető ez a lista a globális mandátum fenntartásának szempontjából elégségesnek tekinthető eszköztár fenntartásával. Vajon nem lenne-e jobb az országmegbízottak számát például egyszerre csak 15-15-ben maximalizálva, azoknak megfelelőbb, speciális forrásokat biztosítani feladatuknak az ellátásához? Az évi két országtanulmányt ugyanis vajmi kevésnek tartom az olyan globális hálózatok jelentéseivel összevetve, mint például a Human Rights Watch, az Amnesty International, a Freedom House. Ha ugyanis meg akarjuk őrizni az ENSZ-jelentéstevő és a jelentés tekintélyét a globális NGO-k és más szervezetek piacán, akkor bizony adekvátabb források biztosítására kellene kísérletet tenni! Avagy felvállalni az esetleges, sőt igencsak nyilvánvaló és kiáltó átfedések csökkentését szolgáló ENSZ-monitorozás szélességének korlátozását? Ugyanis ami a kisszámú országlátogatás és tanulmány mögött van, az az ENSZ működésének általános forráshiánya, amelyet az ENSZ-dokumentumok nem hallgatnak el.²⁶

Melyek azok a specifikus eszközök, amelyekkel a jelentéstevő javíthatja a jogvédők munkájának feltételeit?²⁷

- *A megfelelő törvényhozás, főként a véleménynyilvánítás és a gyülekezési szabadság területén.*
- *Védelem a jog és a bíráskodás rendszerében.*
- *Tréningekhez, továbbképzésekhez és információkhoz jutás megkönnyítése.*
- *Mind az ENSZ, mind a helyi hatóságok és a privát szektor, a business figyelmének felkeltése irántuk.*
- *Információk közzététele a jogvédőkről a médiában és a civil társadalom hálózataiban.*
- *Védelem és támogatás a külföldön élő – külföldi, migráns, emigráns – jogvédők számára.*
- *Magas színvonalú sztenderdek és a felelősségteljes működés ethosának terjesztése e jogvédőkkel kapcsolatosan.*

Ezen követelmények megfelelő következményekkel kell járjanak a kormányzati működés számára. Ismét a törvényhozás által teremtett, a nemzetközi sztenderdekhez közelítő szabadságfok és védelem biztosítása, a sajtó és a média azoknak szintén megfelelő, akadálytalan működése, a helyi szinteken is a lehető legteljesebb normakövetés – gondoljunk a nagy, széttagolt, eltérő fejlettségű területű, a nem nagyvárosi népsűrűséget és szolgáltatási szinteket magukba foglaló államokra – biztosítása fogalmazódik meg. Kiemelkedő fontosságú maguknak az államoknak az emberi jogokkal kapcsolatos monitorozó és koordináló tevékenysége, illetve annak megfelelő

²⁶ Uo. 27.

²⁷ Uo. 28–29.

megszervezése és működtetése. „Biztosítani kell az erős, független, megfelelő forrásokkal rendelkező mechanizmus – például emberi jogi bizottság – működését, amely információkkal rendelkezik az emberi jogok védőit érő retorziókról [...]. Támogatni kell a regionális emberi jogi monitorozó mechanizmusok kiépülését, amelyek további védelmet nyújthatnak a jogvédők számára.”²⁸ Az államoknak együtt kell működniük az ENSZ-jelentéstevőkkel az emberi jogok összes kérdéseiben, az államfőtől a parlamenten, a kormányzaton és a bíróságokon át a lokális szervekig minden államszervezeti szinten.

A nem állami szervek közül a média, a transznacionális vállalatok és a civilszervezetek hálózatai mint az emberi jogok érvényesítéséhez megnyerhető szövetségesek vagy mint kemény akadályozók, ellenfelek emelendők ki.²⁹ A transznacionális vállalatok kiemelésére az ENSZ nagyívű „*Business and Human Rights*” programja és annak speciális jelentéstevője munkájának vonatkozásában kerül sor. Ezen a területen igen intenzív emberi jogi munkát ír elő a globalizációs szakirodalomnak az az immár közhelyszerűnek ható megállapítása, amely szerint némelyik transznacionális vállalat – mint például az Esso vagy a Nike – olyan erőforrásokkal és globális jelenlétel rendelkezik, ami a szerepét az államok és az államszövetségek fölé emelheti. Ez szemben áll a hagyományos köz-magán elválasztásával, amelyet a globális gazdasági szervezetek valóban áttörtek, és némelyikük éppen olyan „megzabolázásra” szorulna az ENSZ és az emberi jogok védői szerint, mint egy-egy „*durva állam*” (*rough state*). Nem csupán az intenzív szabályozás és a tilalmak jelennek meg tehát a multinacionális vállalatokkal kapcsolatos ENSZ-stratégiákban, hanem a „*Business and Human Rights*”-programok a magán- és a közszféra koordinált együttműködését írják elő az emberi jogok érvényesítésének érdekében, nemcsak a vállalaton belüli kérdésekben, hanem – a globális tér aktív szereplőinek tekintve ezeket a gazdasági szervezeteket és szövetségeiket – azok vállalaton kívüli, például humanitárius vagy korporatív fejlesztési politikát magába foglaló tevékenységének a részeként is.

Nagyon előremutatónak és progresszívnek tartom az ENSZ-ajánlásoknak azokat a részeit, amelyek az emberi jogi aktivistákkal kapcsolatos *minőségi követelményeket* fogalmazzak meg.³⁰ A jogvédelem ti. nem olyan úrrakéta, amelybe ha egyszer beszálltunk, mindenkitől és mindig meg kell védenie, mi pedig a súlytalanság állapotában vagyunk, és ránk nem vonatkozik más, csak az ENSZ-határozatok. Ha kilépünk „*ENSZ-úrhajónk*” belsejéből, amelyben a tiszta jogvédelem levegőjét szívjuk, akkor is csöveken át éltet minket az „*úrsétához*” felhasznált szkafanderünkben. Nem, a jogvédők nem a súlytalanság állapotában lebegnek a genfi éterben, az ENSZ nektárját és ambróziáját szopogatva, hanem benne élnek az államok és a társadalmak szennyezett levegőjében, és azt eszik, amit mindenki más! A helyi törvényhozás, sőt a mögöttes politikai és társadalmi kultúra hatásaitól nem lehet teljes mértékben független a tevékenységük, hiszen egy adott konkrét kontextusában kell ellátniuk a tevékenységüket.

28 Uo. 30.

29 Uo. 32.

30 Uo. 35–36.

A konkrét jogszabályi háttér tehát nem kerülhető meg a jogvédők számára. Hiába hivatkoznak az ENSZ emberi jogi dokumentumaira a különféle, azokat nem megfelelően alkalmazó jogrendszerekben, az autoriter rezsimekben nagyon nehéz az ENSZ-re hivatkozva jogvédő tevékenységet folytatniuk, ha ezeknek a dokumentumoknak a követését az autoriter – vagy kevésbé liberális demokráciát, vagy valami másféle „demokratúrát” képviselő – rendszerek elvetik.

Mi van, ha a jogvédők az ENSZ magasabb szintű normáira hivatkozva az adott jogrend bizonyos előírásai ellen *polgári engedetlenséget* követnek el, tudatosan megszegik azokat a nyilvános korrekció érdekében, tiltakozásként? Hogyan fogja őket az ENSZ vagy bármely szakosított szerve kiszedni ebből a slamasztikából? Hatékony lehet a nemzetközi szervezetek szolidaritása, de meddig? Ha például a polgári jog szempontjából problémás vagyonezelési alapítványi gyakorlatokra derül fény, akkor mit tud tenni az ENSZ? A polgári engedetlenség elválása a közönséges jogsértéstől szubjektíve, a motiváció szintjén benne van az engedetlenségben, de azt mindig csak a külvilág, a jogi és a társadalmi diskurzus utólagos ítélete igazolja, avagy nem igazolja a társadalom számára. Így aztán jó, ha a jogvédők vigyáznak és felelősen működnek, nehogy a kormányzat, a hatóságok sikerrel tudjanak szimplán jogellenes gyakorlatokat is felmutatni a tevékenységükben, és ezzel a nemzetközi normák szerint igazolható, az ENSZ elkötelezettségébe tartozó ügyeiket is diszkreditálni. *A jogvédő tevékenységet tehát igen nagy felelősséggel kell ellátni.* Ez egy olyan gondolat, amelyre eddig még nem bukkantam rá a jogvédő civilek tevékenységével kapcsolatosan, de itt legalábbis nagy hangsúlyt kap.³¹

- *A pártatlanság és az átláthatóság létrehozása és fenntartása jogvédő tevékenységben.*
- *Professzionális gyakorlatok kialakítása az emberi jogokat ért sérelmekről való tudósításban.*
- *A belső jog részévé tenni és széles körben megismertetni és elfogadtatni az ENSZ emberi jogi üzenetét.*
- *Hitelesség elérése a szakszerű munka, főként a jelentések révén.*
- *Segítséget adni a többi jogvédő civilszervezetnek hasonlóan magas sztenderdeknek megfelelő jogvédő tevékenység megszervezéséhez.*
- *Amennyiben a nemzeti törvényhozás adta keretek megfelelnek az alapjogi deklarációknak, biztosítani kell, hogy az emberi jogokat védő civilek kövessék azokat például a nem kormányzati szervezetek regisztrációjának vonatkozásában.*
- *Rendszeres továbbképzéseken fejlesszék munkájukat.*
- *Hálózatokat alakítsanak ki jogvédő munkájuk hatékonyságának fejlesztésére, amelyeknek a nyilvánosságot és munkájuk transzparenciáját is elő kell segíteniük*
- *Elemzéseikben világosan határozzák meg azokat a problémákat, amelyekkel az emberi jogok védői az adott államban szembekerülnek, és alakítsanak ki ajánlásokat ezek felszámolására hatáskörrel rendelkező intézmények felé.*

31 Uo. 35–37.

- *Segítsék az állami jogvédő tevékenység hatékonyságát – például megfelelő emberi jogi háttérű személyek felelős pozíciókba juttatását –, avagy hatékony jogvédő intézmények létrehozását és fejlesztését, és igyekezzenek a hatóságokat minden módon az eredményes jogvédő tevékenység ellátásra sarkallni.*
- *Fejlesszenek ki eljárásokat és stratégiákat a veszélyeztetett jogvédő tevékenységek megvédésére, ezeket ismertessék az ENSZ jelentéstevőjével, és juttassák el hozzá a tevékenységének a szempontjából fontos eseti ügyeket (ehhez külön irányelveket fektet le a dokumentum melléklete, mint például az áldozat adatainak vagy az ügy szempontjából releváns más szükséges információknak a kezeléséről).*
- *Az ENSZ megfelelő deklarációit (például az ENSZ-közgyűlés 1998. december 9-én elfogadott, 53/144. számú deklarációja az emberi jogok védelméről) és dokumentumait igyekezzenek mind szélesebb mértékben megismertetni tevékenységük során.*

Az ENSZ a fentiekben flexibilis, mégis megfelelő keretként szolgáló elveket ad meg az emberi jogokat védő tevékenységek globális azonosítására, megítélésére és az ezt szolgáló együttműködés szempontjainak rögzítésére. Olyan nagyon általános kompetenciájú, minden régióban jelen lévő nemzetközi szervezet esetében, mint az ENSZ, ez elengedhetetlen. Hiszen gondoljuk el egy komplex, sok kultúrát és intézményrendszer magában foglaló világban hány és hányféle civilszervezet kívánja tevékenységét az ENSZ égíse alatt folytatni? Az ENSZ tekintélye, transzparenciája vonzó lehet a szó szoros értelmében „mindenféle” kezdeményezés számára, amely elég forrással rendelkezik ahhoz, hogy megjelenítse magát a nemzetközi téren. A különféle kezdeményezések szolgálhatnak akár partikuláris politikai vagy egyéb vallási-kulturális és gazdasági konfliktusok megoldásában befolyásos nemzetközi támogatóul, tehát miért ne próbálnák meg az ENSZ különféle szerveit „alulról” ilyen módon befolyásolni? Nem gyanakvást, hanem valamiféle szelektivitást, az oda nem illő kezdeményezések kiszűrését, az „álcivilek” távol tartását jelenti az ENSZ-jelentéstevővel együttműködő civilszervezeteknek a megvizsgálása a fenti általános kereteknek a szellemében.

Különösen vonzó lehet egy nemzetek feletti jogvédő szervezet „belerángatása” különböző büntető- és civil ügyekbe, eljárásokba. Ezért az ENSZ jelentéstevőinek és más szerveinek igen körültekintően kell eljárniuk vizsgálataik és kommunikációik során abban a tekintetben, hogy milyen ügyeket vállalnak fel. Ebben az ENSZ saját szakértői apparátusai, hivatali szervezetei mellett sok esetben építhetnek a globális-regionális jogvédő civilszervezetekre, amelyek egy-egy válságos régióban vagy országban, illetve azokon kívül folytatott folyamatos munkájuk révén nagyon sok tapasztalatot szerezhetnek konfliktusokról, szervezetekről, hatóságokról. Ezeknek az információknak az ENSZ és jelentéstevői számára való hozzáférhetővé tétele nagyon növelheti az ENSZ jogvédelmi tevékenységének hatékonyságát. A fenti általános kereteknek nyilván nekik is meg kell felelniük. De az utóbbi évtizedekben a nemzetközi térben minden bizonnyal kialakult már az elfogadott, transzparensten és hatékonyan működő jogvédő szervezeteknek az a skálája vagy csoportja, amelyekkel az ENSZ időről időre együttműködve hatékonyabban monitorozhatja a helyi és a köz-

ponti, állami ügyek, témák vagy civil kezdeményezések támogatásra és védelemre érdemesek voltak.³²

Ez egy nyilvánvalóan összetett, *többcentrumú és sokszereplős folyamat*. Ennek során kialakulnak az ENSZ jelentéstevőjének tényleges, konkrét preferenciái és diszpreferenciái az adott ügy- és konfliktustípussal kapcsolatosan. Ezek az ENSZ az adott állammal-konfliktussal-tevékenységgel kapcsolatos hatásköreinek, aktuális álláspontjának, stratégiájának függvényében jönnek létre. De persze ezek sem állandóak, hiszen a tagállamok és szervezeteik a formális és az informális utakon egyaránt figyelemmel kísérik és befolyásolni igyekeznek minden, számukra fontos ENSZ-tevékenységet, így az ENSZ számukra releváns emberi jogi tevékenységét és annak stratégiáját is. Az érdekek és az elvárások ütközése jöhet létre államok vagy csoportjaik és az ENSZ szakosított szervei között: a „*jogvédelem védelme*” olyan terület, ahol a tagállamok könnyen kerülhetnek egy-egy ügy vagy jelentés kapcsán kínos helyzetekbe, számolhatnak nemzetközi és belpolitikai presztízsveszteségekkel. Bizonyára ezek a „felülről”, az államok, a nemzetközi szervezet oldaláról érvényesülő szempontok indirekt formában befolyásolják a jelentéstevők döntéseit, magatartását is. Kérdés, hogy függetlenségük – mivel a pozíciójuk nincs ENSZ-alkalmazáshoz kötve, hanem tiszteletbeli feladatként látják el azt – elegendő autonómiát biztosíthat-e számukra adott konfliktushelyzetben a helyi és a globális jogvédők „*alulról*” jövő, valamint az államok és a nemzetközi bürokrácia „*felülről*” érkező egyidejű *nyomásgyakorlásával szemben*.

Ilyenkor feltétlenül *kényes egyensúlyt kell kialakítani* a függetlenség és a pártatlanság megőrzésének érdekében!

3. Jog a tiltakozásra a globális világban?

A jogvédők jogait védő speciális jelentéstevőnek az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata és a többi ENSZ-nyilatkozat teljes anyaga alapján elkészített saját „*Kommentárjából*”, amely szinte minden alapjogi területet érint, itt a *békés tiltakozáshoz* való jog területét emelném ki.³³ Ez ugyanis kutatóként és ombudsmanként (2007–2013) is előtérben állt tevékenységemben, és mindenképpen és minden időszakban majd mindenhol eléggé problémás területnek tekinthető.³⁴ A dokumentum a tiltakozáshoz való jogot eléggé szemléletesen írja körül mind az ENSZ-normák, az amerikai és az európai nemzetközi bíraskodási gyakorlat és döntések, mind a politikai filozófia és

32 Egyikük minden bizonnyal az *Amnesty International*; Hopgood, Stephen: *Keepers of the Flame. Understanding Amnesty International*. Cornell University Press. Ithaca and London, 2006.

33 Un OHCHR Special Rapporteur on Defending Human Rights Defenders (July 2011) *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*. Genève, 70–82.

34 E tanulmány megírásakor, 2014 februárjában éppen Ukrajnában és Venezuelában zajlottak nagyszabású, az állami erőszakot és jogsértéseket kiváltó tüntetéssorozatok. Szabó Máté: *A tiltakozás kultúrája Magyarországon*. Rejtjel. Budapest, 2007; Hajas Barnabás (szerk.): *Gyülekezési jogi projekt*. ÁJOB Projektfüzetek. 2009/1.;

Zemplényi Adrienne (szerk.): *Sztrájkjogi projekt*. ÁJOB Projektfüzetek. 2010/4.

a történelem példáival, mint Mahatma Gandhi, Martin Luther King vagy a buenos airesbeli Plaza de Mayón gyülekező, a gyermekeiket ért jogsértésekre emlékeztető tevékenységükkel világhíressé vált anyák gyakorlata. Az általános elemzés anonimizált eseteket is tartalmaz. Például hogy több államban sok ember halálát vagy sérülését okozta a kormányzat megítélése szerint radikalizálódó tüntetések elleni erőszakos rendőri vagy más fegyveres erő általi fellépés, és sok kormányzati beavatkozás sértette az újságírókat és a média tudósítóit is hivatásuk gyakorlásában, illetve velük szemben ugyanúgy erőszakot alkalmaztak, mint a tiltakozókkal szemben. Gyakran fordultak elő atrocitások az előállított és fogva tartott tiltakozókkal szemben is. Sok állam törvényhozása széles körben *kriminalizálja* a civil tiltakozást vagy annak bizonyos formáit. Illetve jogalkotásuk az abban foglalt, igen tágan értelmezhető általános megfogalmazásokkal bőven nyújt lehetőséget a hatóságoknak a nekik nem tetsző – akár előkészületi szakaszban levő, akár a már megkezdett – tiltakozással szemben erőszakos fellépésre, beavatkozásra, túlkapásokra. Többször is előkerül a „*Kommentárban*” példaként a Gay Pride-féle LGBTQ-felvonulások engedélyezése vagy tilalma,³⁵ illetve felmerülnek az ott gyülekezőkkel szembeni hatósági és egyéb atrocitások kérdései. Eljárásaiban a jelentéstevő gyakran működik együtt olyan jelentéstevőkkel, akik az ENSZ megbízottjaiként a szabad véleménynyilvánítással, a faji megkülönböztetés elleni küzdelemmel, a nők elleni erőszakkal foglalkoznak, és az önkényes fogva tartással szemben, avagy a kínzás és az embertelen bánásmód ellen lépnek fel. Együttműködésük során megszólítják az ENSZ megfelelő szakosított szerveit, a tagállamokat és a globális nyilvánosságot, eljárásokat indítanak, felhívásokat fogalmaznak meg. Több esetben közvetlen sikerekről, máskor kezdeményezéseik alapján hosszabb távú folyamatok megindulásáról számolnak be jelentéseikben. A fő tézis és kiindulópont ezekben az elemzésekben: a politikai részvételhez és a jogvédelem érvényesüléséhez kapcsolódó alapjogok civil érvényesítését a kormányzat tűrni, sőt elősegíteni köteles azokban a demokráciákban, amelyek az ENSZ tagállamai.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (A/62/225, para. 20)³⁶ megállapította a tiltakozás jogát veszélyeztető tipikus helyzeteket, problémaköröket, visszaéléseket:

- *a tüntetések megtiltása;*
- *nem igazolható korlátozásuk;*
- *szükségtelen engedélyezési eljárások előírása;*
- *a tiltó döntések elleni fellebbezés kizárása;*
- *tiltakozók önkényes elzárása;*
- *a nemzetközi sztenderdeket figyelmen kívül hagyó törvényhozás;*
- *terrorellenes intézkedések álruháját öltő, a demokrácia és az alapjogok érvényesülést gátoló megszorítások.*

A sajnálatosan gazdag és hosszan felsorolható negatív gyakorlati tapasztalatok alapján a jelentéstevő az alábbi, különös figyelmet érdemlő tipikus eseteket, helyzeteket, konfliktusokat sorolja fel;

35 Lux i. m.; Hammamberg i. m.

36 UN OHCHR July 2011, i. m., idézi a 73.

- *a nők helyzete a tüntetéseken;*
- *az LGBT-aktivisták helyzete;*
- *a demokratikus és jogállami reformokat, átalakulást célzó tiltakozások helyzete;*
- *a diáktüntetések;*
- *a munkavállalók jogainak védelme (főként 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.*

Az emberi jogi védelem szempontjából releváns tiltakozási típusok felsorolása nyilván nem lehet teljes és lezárt, de jól mutatja az ENSZ-jelentéstevő érzékenységet a 21. századi posztmodern-globális tiltakozási kultúra alakulásával kapcsolatban. Érdekes megállapítani, hogy az általános emberi jogi követelmények mind a hagyományos, mind az új típusú protesztmozgalmakkal kapcsolatban érvényre jutnak, és ez a széles merítés jól mutatja az ENSZ-nek a valóban globális, a hagyományos és az új problémákra egyaránt nyitott szemléletét. Meg kell állapítani, hogy mind a modernizáció és a demokratizálás, mind pedig a posztmodern-„alterglobalista” konfliktustípusok képviselve vannak ebben a felsorolásban, amely, tekintve az ENSZ tekintélyét és globális szerepét, akár egyfajta kánonnak is tekinthető abban a vonatkozásban, hogy mit, milyen konfliktusokat és tiltakozásokat tekinthetünk ma a világban jelentősnek és figyelemre méltóknak. Emellett pedig az új típusú igények és mozgalmak számára – mint például LGBTQ és az „alterglobalizáció” – fontos legitimáló tényező a globális politikai térben, hogy az ENSZ ugyanazon szabadságjogi védelmet kívánja meg nekik, mint a bevett szociális, gazdasági, politikai konfliktusok ágenseinek. Ebben a vonatkozásban a jelentéstevő munkája álláspontom szerint igen progresszívnek tekinthető, ismerte, hogy milyen akadályokkal és szembenállással találkoztak és találkoznak a világ sok régiójában a már említett LGBTQ- és alterglobalizációs mozgalmak.

A dokumentum bevallott célja, ajánlása:

- *legitimációt biztosítani az emberi jogok védőinek;*
- *a jogérvényesítésben részt vevő hatóságok tevékenységének elszámoltathatóságát (accountability) biztosítani;*
- *visszatartani az állami erőszak túlzó alkalmazását;*
- *sajátos védelmi intézkedéseket kérni a tiltakozók témái és csoport-hovatartozása szerint (nők, LGBT, diák, munkavállaló, béke- és jogvédők/újságírók).*

A tiltakozáshoz való jog főként a sztrájk és elsősorban a gyülekezés vonatkozásában értelmezett a „Kommentárban”. A dokumentum nem tér ki az állampolgári engedetlenség fentebb már megemlített kérdéskörére, amely nehéz ügy általában, és az ENSZ számára tipikusan az lehet. Előfordulhat, hogy békés ellenállásuk során a tiltakozók az ENSZ képviselte egyetemes normák érvényesítésére, elveire, eljárásaira mint

„Mezítlábas diplomaták” – példa a civil jogvédő szervezetek és a globális/nemzetközi...

a globális demokrácia alapjaira hivatkoznak a szerintük az adott tagállamban az azokkal szemben álló törvény, norma, eljárás és gyakorlat ellen, és a tiltakozás formájával a tudatos, nyilvános, erőszakmentes, a következményeket vállaló normasértést válsztják. Mit tud tenni a jogvédőket védő ENSZ-jelentéstevő vagy más ENSZ-szervek a hatóságoknak a belső jogon alapuló szankcióinak a felfüggesztésére? Elméletileg és gyakorlatilag is érdekes probléma ez, amelyet kiegészíthetünk az európai kontinensen az Európai Unió alapjogi chartája vagy más európai normaszövegek érvényesülésének érdekében vállalt tagállami norma megszegésének esetével. Nem ismerem az ilyenfajta tiltakozásoknak a gyakorlatát, de feltételezem, ha ma még nem, akkor holnap ez a tiltakozáskutatás a politika meg a jogelmélet érdekes kérdése lehet, ugyanakkor az ENSZ-tisztségviselők és -bürokraták számára gyakorlati kihívásként jelentkezhet.

4. A globális jogvédelem és a globális demokrácia csírái

A globális demokrácia csíraformáit kereső kutatások és elképzelések számára az ENSZ megkerülhetetlen realitás. Lehet új intézményeket kitalálni, de a globális intézmények fejlődésének számai, elemei az ENSZ körül csoportosulnak.³⁷ Ezek között az ENSZ persze az egyik speciális riportörénél jóval szélesebb és átfogóbb tevékenységet folytat, és a kialakulóban lévő globális civil társadalom aktoraival is sokkal szélesebb a kapcsolata. A jogvédők és az ENSZ-jelentéstevők között egyaránt megtaláljuk a „mezítlábas bürokratákat”, akiket felül öltöny-nyakkendő, alul a mezítláb a földön járás készsége és képessége jellemez, már ha az utóbbit úgy értjük, hogy amikor a „földön” járnak, a „grass roots” szervezetek hálózataiban a civil munkában gyökereznek. Nem lehet könnyű nekik egyszerre „felülről” és „alulról” nézve is jól működni!

A „demokratikus policentrizmus” és a „többszintű kormányzás”³⁸ az ENSZ mellett és alatt több intézményesítési szintet látat velünk, így ha a globális demokrácia perspektíváit vizsgáljuk, nemcsak az ENSZ kell hogy legyen a nemzetközi szervezetek közül a globális civil részvétel fókuszpontja. Azonban az ENSZ intézményrendszerét a már bevált, régebbi gyakorlatokkal rendelkező, panasztételi, vizsgálati, felülvizsgálati mechanizmusai az emberi jogok területén a civil jogvédelem egyik fő globális partnerévé teszik. A további fejlődésnek az ENSZ-normák, az intézmények megközelíthetőbbé és átláthatóbbá, elszámoltathatóbbakká tétele vonalán kellene haladnia. Ezzel párhuzamosan, illetve együttműködve a civil részvételnek, a jogvédő tevékenységeknek is változniuk, differenciálódniuk kellene. A globális civil jogvédő tevékenység jelen formája és mértéke is fejlődésre, átalakulásra szorul. Ezért az ENSZ-jelentéstevő jogvédők védője, illetve az egyéb jelentéstevők helyesen járnak el, ha nemcsak a kormányzatok és a hatóságok tevékenységét kritizálják, hanem a civil kezdeményezé-

37 Murithi, Tim: Towards the metamorphosis of the United Nations: a proposal for establishing global democracy in: Archibugi, Daniele–Koenig-Archibugi, Mathias–Marchetti, Raffaele: *Global Democracy. Normative and empirical perspectives*. Cambridge University Press. Cambridge, 2012, 132–150.

38 Tallberg, Jonas-Uhlin, Anders: *Civil Society and Democracy. An assessment*, in: uo. 210–233.

seknek a globális demokrácia irányába való további fejlődésével kapcsolatban olyan javaslatokat tesznek, amelyeknek a vonatkozásában a fentebb ismertetett ENSZ-normák és -deklarációk mint jogi-etikai keretek és szerepelőírások az irányadóak.

„Ha a civil szervezetek [...] egyre inkább szereplőivé válnak a globális kormányzatnak, akkor ezeknek az aktoroknak a demokratikus felhatalmazására (credentials), legitimitációjukra irányuló kérdéseket is fel kell vetni.”³⁹ Választási mechanizmusaik a belső nemzetállami demokráciákhoz hasonlóak, csak kiválasztási mechanizmusaik vannak, tehát a globális civil aktoroknak az eleve demokratikus minősége nem tekinthető megkérdőjelezhetetlen kiindulópontnak. Demokratizmusukat és elszámoltathatóságukat nem kevésbé kell kritikai elemzés tárgyává tenni, mint a nemzetközi szervezetekét.⁴⁰ A globális demokrácia állapotát persze ma még egyáltalán nem értük el, a folyamatok majd talán a jövőben alakítják ki azt.⁴¹ De nem csupán a civil részvétel ténye avanszál valamit demokratikussá, ahhoz hozzá kell járulnia a megfelelő eljárásoknak és szervezeti-legitimációs mechanizmusoknak, amelyek a globális térben a regionális, nemzeti, tematikus, csoportspecifikus visszacsatolásokat áttekinthetővé és elszámoltathatóvá teszik. Az ENSZ-ben is szükség van erre, például a domináns tagállamok szerepének újragondolásával vagy a bírói-ombudsmani jellegű, nem választott-képviselési ellenőrző mechanizmusok továbbfejlesztésével. A hagyományos népképviselési, a korporatív és a nemzetközi föderális mechanizmusok ugyanis kevésbé biztosítják a civil társadalomban gyökerező és valóban demokratikus többségi logikával szemben a deliberatív, a konszenzusra épülő, és a kisebbségeket megvédő korrekciókat.⁴²

*Az ENSZ jelentésteveői globálisan működő ombudsmani típusú szervek, amelyeknek létrehozása és működtetése az ENSZ korporatív-föderális, konszenzusereső működésében gyökerezik, amelyet más, közvetlen civil részvételi, illetve konszenzusos, de nem állami mechanizmusokkal lehetne és kellene kiegészíteni. Nyilvánvaló, hogy független jellegük dacára tevékenységük a globális politikai diskurzus részévé válik, és akár más nemzetközi-globális aktorokét, ez a politikai diskurzus legitimálja, igazolja vissza tartalmukat és formáikat.*⁴³

A globális civil társadalom elemzői úgy vélik, hogy a globális civil társadalom számára rendelkezésre álló anyagi és személyi erőforrások egyaránt a globális centrumokban (New York, London, Sidney stb.) koncentrálódnak.⁴⁴ Azonban ezekből a centrumokból az új kommunikációs technológiák által kialakítható decentralizált, hálózati szervezési modellek az egész globális világban hatékonyan képesek felhasználni

39 Uo. 220.

40 Uo. 221.

41 Uo. 227.

42 Heupel, Monika–Hirschmann, Gisela: Internationale Organisationen und der Schutz von Menschenrechten, in: *WZB Mitteilungen*, 2013, No. 141. 17–21.

43 Rauh, Christian–De Wilde, Peter: Zunehmend werden auch die Entscheidungen internationaler Institutionen öffentlich politisiert, in: *WZB Mitteilungen*, 2013, No. 141. 21–24.

44 Anheier, Helmu–Glasius, Marlies–Kaldor, Mary (szerk.): *Globális civil társadalom* 1–2. Typotex: Budapest, 2004.

„Mezítlábas diplomaták” – példa a civil jogvédő szervezetek és a globális/nemzetközi...

ezeket a koncentrált forrásokat.⁴⁵ Bizony az ENSZ sem tudja ilyen esetekben garantálni a jogvédelem elért szintjének a fenntartását, és mindig lehetséges a visszalépés, a leépülés! Ezzel is magyarázható a speciális jelentéstevők körének bővülése az ENSZ jogvédelmi rendszerében – de kérdés, hogy ez önmagában mennyiben képes ellensúlyozni bizonyos strukturálisan negatív tendenciákat. *Kétségtelen, hogy az intézmény gazdagítja az ENSZ emberi jogi eszköztárát, és segíti a globális civil jogvédelmet. De önmagában nem képes erre, csupán más, az emberi jogok érvényesülését segítő, csak részben az ENSZ-hez köthető társadalmi-gazdasági-politikai tendenciák háttérével. Ehhez új típusú intézmények és eljárások létrehozására van szükség. Olyanokra, amelyek által az ENSZ-en belüli és kívüli, „felülről” és „alulról” ható tendenciák koordinált együttesében érheti el az ENSZ a civil jogvédők jelenleg globálisan még problémás és sok helyütt – bizonyos témákban pedig szinte mindenütt – megkülönböztetett védelmet igénylő helyzetének tartós és fenntartható javulását a világon.*

45 Harrelson, Julie–Callaway, Rhonda L.: „The Empire Strikes Back”: The US Assault on the International Human Rights Regime, in: *Human Rights Review* (2009), Vol. 10. 431–453.
Bae, Sangmin: Power, Self-Sufficiency and Democratic Stability: When Advanced Democracies Violate International Human Rights Norms, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Vol. 6. No. 1. 58–76.