

Jeney Orsolya

# A CIVIL SZERVEZETEK ÁRNYÉKJELENTÉSÉNEK HATÁSAI AZ EMBERI JOGOK TISZTELETBEN TARTÁSÁNAK KIKÉNYYSZERÍTÉSÉBEN

„Jobb gyertyát gyújtani, mint a sötétséget átkozni” – ez volt a kedvenc mondása az Amnesty International (AI) angol alapítójának. Peter Benenson ügyvéd 1961-ben azért indította útjára a mára világszerte hárommillió tagot számláló mozgalmat, hogy segítsen egy igazságosabb világ kialakításában, amelyben minden ember élvezheti az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más nemzetközi emberi jogi megállapodásokban foglalt jogokat. Az emberi jogok érvényesítéséhez az AI kutatásokat végez, amelyek következtetéseit a döntéshozók és szakemberek elé tárja, ezáltal javítva az egyes országok emberi jogi teljesítményét.

Az emberi jogok védelme és érvényesülésük biztosítása elsősorban az államok kötelessége, amelyet számtalan nemzetközi jogi instrumentum ellenőriz. Általában szükség van emellett civil szervezetek aktív jelenlétére is, hogy figyelemmel kísérjék az emberi jogok érvényesülésének alakulását, és adott esetben felhívják a figyelmet a hiányosságokra. Az emberi jogok mellett erősen elkötelezett országokban ezen figyelmeztetéseket azonnal figyelembe veszik a hatóságok, másutt azonban a kormányok támadásként értelmezik, vagy megpróbálják figyelmen kívül hagyni azokat. Az utóbbi esetben különösen fontos az olyan nemzetközi nyomásgyakorlási lehetőségek kihasználása, mint amit például az ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata (Universal Periodic Review, UPR) során benyújtott árnyékjelentés nyújt.

Az Amnesty International több más civil szervezethez hasonlóan készített árnyékjelentést<sup>1</sup> a magyar UPR-folyamatban, és a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépés és a megelőzés hiányára hívta fel a figyelmet.

Az alábbiakban tapasztalatainkon keresztül azt fogom bemutatni, hogy mennyiben alkalmas az emberi jogi helyzet javítására egy árnyékjelentés. Elsőként a UPR folyamatát, majd az Amnesty International árnyékjelentésében rejlő lehetőségeket és annak hatásait ismertetem.

## AZ EGYETEMES IDŐSZAKOS FELÜLVIZSGÁLAT (UPR)

Az 1997-ben kezdődő ENSZ reform hozta létre a UPR-t, amelynek célja, hogy a meglévő emberi jogi eszközökre és mechanizmusokra alapozva kormányközi együttműködésen és párbeszéden keresztül hatékonyan érvényesítse az emberi jogok tiszteletben tartását. Különlegessége az eddigi mechanizmusokhoz képest abban rejlik, hogy ez egy átfogó folyamat, amelyen négyévente minden állam át-  
esik.

A UPR több szakaszból áll. Az *első* ideális esetben hosszas konzultáció és egyben felkészülés a vizsgált állam, civil szervezetek és nemzetközi emberi jogi intézmények között. A *második* egy olyan három részes dokumentumcsomag elkészítéséről szól, amelynek első része egy az állam által összeállított 20 oldalas nemzeti jelentés, a második az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának tíz oldalas összefoglalója – amely az érintett országról különböző ENSZ-szerződéseket felügyelő szervek és más ENSZ-ügynökségek által készített jelentéseken alapul –, a harmadik része a szintén a Főbiztosság által összeállított, ún. „hiteles és megbízható információk” dokumentuma, amely magában foglalja többek között a civil szervezetek által benyújtott árnyékjelentéseket is. A *harmadik szakasz* maga a vizsgált ország meghallgatása, valamint ajánlások felvetése. Az ajánlások nagyrészt a második szakaszban írásban beadott jelentésekre, dokumentumokra épülnek, itt civil szervezetek már nem vehetnek részt. A UPR *negyedik szakaszában*, két nappal a szóbeli meghallgatás után elkészül a jelentéstervezet, amelyre a felülvizsgált állam a helyszínen reagálva jelezi álláspontját. Ekkor van egy újabb lehetőség arra, hogy a kormány további konzultációt folytasson, a civil szervezetek pedig újfent hozzájárulhatnak a végső ajánlások kialakításához. Az *ötödik szakaszban* fogadja el a Tanács, annak soron következő rendes ülésén, a felülvizsgálatot lezáró végleges jelentést. A *végső* – tulajdon-

képpen a következő UPR-ig tartó – *szakasz* az intézkedések és ígéretek végrehajtásának ideje.

Számtalan lehetőség rejlik tehát az UPR-ban a civil szervezetek számára. A *meghallgatás előtti* árnyékjelentés benyújtásával és nyilvánosságra hozatalával bővíthetik a felülvizsgált államról meglévő információk körét, és ez akár a nyomásgyakorlás eszköze is lehet.

Mivel a civil szervezetek nem vehetnek közvetlenül részt a folyamatban, a lobbitevékenység más tagállamokat is céloz, hiszen a cél a Tanács tagjainak informálása, illetve meggyőzése annak érdekében, hogy bizonyos esetek bekerüljenek majd a végső jelentésbe is. A civil szervezetek a *meghallgatáson* is részt vehetnek; igaz, csak megfigyelői státuszban. A *meghallgatás után azonban* mindenképpen érdemes értékelniük a jelentéstervezetet, ezáltal további nyomást gyakorolva az ajánlások elfogadásán dolgozó érintett államra. A végleges jelentés és *végleges ajánlások elfogadása után* a külső aktoroknak viszont inkább már a végrehajtásra és az utómunkára célszerű koncentrálniuk.

A UPR sikeressége elsősorban az államon múlik; azon, hogy mennyire veszi komolyan emberi jogi kötelezettségeit, de a civil szervezetek nagy segítségére lehetnek az ajánlások végrehajtásában: együttműködhetnek és szakmai visszajelzéseket adhatnak.

## AZ AMNESTY INTERNATIONAL ÁRNYÉKJELENTÉSE ÉS ANNAK HATÁSA

Az Amnesty International számára stratégiai döntés volt árnyékjelentésünkben csak a rasszista indítékból elkövetett gyűlölet-bűncselekményekre koncentrálni, és nem általánosságban az emberi jogi helyzetre. Egyrészt azért döntöttünk így, mivel ez az egyik fő szakterületünk, másrészt pedig azért, mert a többi területen más civil szervezetek is terveztek alternatív jelentést benyújtani.

Szervezetünk 2010 novemberétől kezdett el aktívan kampányolni a romákat érő erőszakos támadások ellen, miután megjelent kutatásunk a romagyilkosságok és más romákat érő rasszista támadások kapcsán.<sup>2</sup> Nemzetközi emberi jogi normákra és az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatára alapozva, a jelentés rámutatott, hogy a rasszista indítékból elkövetett gyűlölet-bűncselekmények mennyire súlyos hatást gyakorolnak nem csak az áldozatokra közvetlenül, hanem a kisebbségi közösségekre, valamint a társadalom egészére is. Ennek

megfelelően, rámutattunk, hogy sajátos eljárást igényel a gyűlölet-bűncselekmények azonosítása, valamint az azok ellen való fellépés is.<sup>3</sup>

A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a magyar büntető-igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai miatt a magyar hatóságok elmulasztják megtenni a szükséges lépéseket a romák elleni erőszak megakadályozására, illetve az ez ellen való hatékony fellépés érdekében. Hangsúlyoztuk, hogy pontos iránymutatások híján a hatóságok nem tudják megfelelően alkalmazni a vonatkozó jogszabályokat, ezért sürgettük egy kriminalisztikai protokoll kidolgozását. Rámutattunk, hogy a nyomozati szakaszból hiányoznak az általános iránymutatások, így a hatóságoknak nincsenek fogódzói annak meghatározására, hogy a bűncselekményt ténylegesen a gyűlölet motiválta-e. Azt is hangsúlyoztuk, hogy nincsenek gyűlölet-bűncselekményekre szakosodott egységek a magyar rendőrségen belül, illetve nem készülnek a gyűlölet-bűncselekményekről statisztikák, pedig ezek szükségesek volnának a tendenciák figyelemmel kíséréséhez és a probléma megoldását célzó szakpolitikai programok kidolgozásához. Arra is felhívtuk a figyelmet, hogy a gyűlölet-bűncselekmények áldozatai nem kapnak megfelelő jóvátételt annak ellenére sem, hogy léteznek erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések.

2010 novemberében nyújtottuk be árnyékjelentésünket a fenti megállapításokkal, majd igyekeztünk minden lehetőséget megragadni arra, hogy nyomatékosítsuk az ügy létjogosultságát. A Külügyminisztérium több hónapon át tartó UPR konferencia-sorozatot szervezett, amelyen ismertethettük megállapításainkat. Az első szakaszban elvárt konzultációnak megfeleltethető panelsorozat ugyan kevésbé volt hatékony, és leginkább csak fenntartotta a konzultáció látszatát, de létrejött néhány később hasznossá váló szakmai kapcsolat.

2011 februárjában Magyarország elkészítette nemzeti UPR jelentését, ezt követően azonban egy sor olyan esemény következett, amelyek tovább sürgették a rasszista indítékú bűncselekményekkel szembeni fellépés napirendre tűzését: 2011 tavaszán Gyöngyöspatán heteken át egyenruhában masírozó szélsőségesek hatósági beavatkozás nélkül tartották fenyegetésben az ott élő romákat. A hazai és nemzetközi sajtóvisszhang, valamint a civilek figyelmeztetései ellenére a hatóságok nem tudták megvédeni a gyöngyöspatai romákat a rasszista indítékú bűncselekményekkel szemben, pedig az akkor már hatályban lévő jogszabályok is lehetővé tették volna a közbelépést. A hatósági fellépés késlekedését a majd nem hat hét után megszólaló miniszterelnök azzal

magyarázta, hogy nem lehetett egyből reagálni; ki kellett várni, mert „*tempírozva kell passzolni*”.<sup>4</sup>

Míg a magyar civil szervezetek jogsegélyt nyújtottak, addig az AI nemzetközi szinten hívta fel a figyelmet a büntető-igazságszolgáltatás hiányosságaira; mozgósítottunk és lobbiztunk. Kihasználva, hogy egy világméretű mozgalom vagyunk, nemzetközi akciót kezdeményeztünk, amelyben levélírással buzdítottuk az embereket világszerte. Ebben a levélírók arra szólították fel Orbán Viktor miniszterelnököt, hogy Magyarország emberi jogi kötelezettségével összhangban nyilvánosan ítéljen el minden diszkriminatív erőszakot és gyűlöletkeltést; azonnali pártatlan és alapos kivizsgálást indítson meg a rasszista zaklatás és erőszak ügyében; és biztosítsa az elkövetők ellen indított eljárások törvényességét. A sürgős akció a világ számos pontjára juttatott el információt az esetről. Többek között ennek is volt köszönhető, hogy az Európai Parlament két frakciója is írt Balog Zoltánnak, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium akkor hivatalban lévő társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárának, és cselekvésre szólította fel. Ezzel megkezdődött az árnyékjelentés tartalmára alapozott nemzetközi nyomásgyakorlás.

Az Európai Roma Platform, ahol Magyarország az Európai Unió Tanácsának elnökeként a Roma Keretstratégia elfogadását szorgalmazta, egybeesett a fenti eseményekkel. Ennek ellenére az európai roma keretstratégia tervezetében, amelyet itt ismertettek, még csak említés szintjén sem szerepelt a romákkal szembeni rasszista erőszak elleni fellépés mint stratégiai cél. A Néprajzi Múzeum elé több civil szervezet bevonásával szervezett tüntetés és annak visszhangja hozzájárult ahhoz, hogy a problémával szembeni fellépés igénye EU-s és magyar szinten is felerősödjön.

Fontosnak tartottunk kialakítani egy támogató sajtókörnyezetet is a UPR-meghallgatás közeledtével. A sajtó munkatársainak felkészítőt és kerekasztal-beszélgetést szerveztünk az árnyékjelentés elkészítésében közreműködő összes civil szervezet és a Külügyminisztérium bevonásával. A programon résztvevő újságírók nagy része korábban nem is hallott a UPR nyújtotta lehetőségekről, de a felkészítés végeztével ígéreteket kaptunk, hogy részletesen foglalkoznak a témával.

A 2011. szeptemberi végső ajánlások elfogadását követően a kormány közleményében Balog Zoltán UPR delegációvezető azt nyilatkozta, hogy a „*civil szervezetek részéről két kritika merült fel, amelyből ez egyik: [...] a gyöngyöspatai helyzet kezelésével kapcsolatban fogalmazott meg problémákat. Utóbbit – az Amnesty International részéről felmerült kritikát – el-*

*utasítottuk, mivel hibás és hiányos információk alapján ítélték, tárgyi tévedések is szerepeltek felvetésükben.*”<sup>5</sup> Ezt a nyilvános hiteltelenítési kísérletet, amivel szervezetünk egyre több ízben szembesül a kormány részéről, tulajdonképpen a nyomásgyakorlás sikerének könyveltük el, hiszen csak azt bizonyította, hogy meglehetősen nagy figyelmet irányítottunk a magyar UPR-ra. Ennek bizonyítéka az is, hogy az AI ajánlásainak nagy részét, amelyeket a gyöngyöspatai helyzet kezelésekor is hangoztattunk, a kormány egyébként elfogadta.

Eredetileg 148 ajánlást fogalmaztak meg Magyarország meghallgatáskor, ezekből 113-at már a helyszínen elfogadott a kormány. Ebből 23 szólt a gyűlölet-bűncselekményekről, és ezek nagyrészt lefedték az AI ajánlásait. A 6 elutasított ajánlás között egyiknek sem volt témája a gyűlölet-bűncselekmény. A maradék 29 ajánlást megfontolásra hazahozta a delegáció, és ezekről a szeptemberi végső jelentésig döntött, de ezek között csupán egy volt a témánkba vágó.

A végső ajánlások elfogadása előtt mindössze két nappal Balog Zoltán konzultációt kezdeményezett civil szervezetek képviselőivel, ám az idő szűkössége miatt érdemi munkára kevés mód adódott. Külön pikantériája volt a dolognak, hogy a delegációvezető azt próbálta bizonyítani a résztvevőknek, hogy a kormány folytatott előzetes konzultációt, ám később kiderült, hogy ez alatt egy, az AI által szervezett sajtóeseményre gondolt. A találkozáson civil és szakmai szervezeteket is magában foglaló emberi jogi munkacsoport létrehozását javasoltuk az ajánlások végrehajtásához.<sup>6</sup>

A következő lehetőség a gyűlölet-bűncselekménnyel szembeni hatékony fellépés kikényszerítésére a nemzeti romastratégia elkészítésekor adódott. 2011 novemberében – szakmai háttéranyag benyújtásának és a civilek lobbitevékenységének köszönhetően – végül bekerült a romákkal szembeni erőszak elleni védelem javítása.

Egy másik fontos pont, ahol ismét nyomást tudtunk gyakorolni, az a gyöngyöspatai eseményeket feltárni hivatott eseti bizottság volt, amely megítélésünk szerint csak látszatmunkát végzett, és épp a felelősöket felejtette el számon kérni, bár „*jogvédő-bűnözőzésre*” sor került; és éppen a civil szervezetekre hárította a felelősséget a hisztériakeltésért.<sup>7</sup> Ez megint csak megfelelő indok volt arra, hogy nemzetközi sajtóközleményt adjunk ki és megismételhessük ajánlásainkat, valamint újra kihasználjuk a UPR folyamatát, hiszen a bizottsági jelentés is csak azt bizonyította, hogy továbbra sem áll fent egyértelmű és valós elhivatottság a rasszista indítékú cselekmények felszámolására.

A magyar büntető törvénykönyv reformja egy újabb lehetőség volt az előítéletből fakadó erőszak állami szintű elítélésére. 2012 elején több civil szervezettel összefogva javaslatcsomagot dolgoztunk ki, és sürgöttünk, hogy a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni védelem ne csak a személyek ellen irányuló magatartásokat, hanem a vagyontárgyak megroggólását is megfelelő szigorral szankcionálja, ha azt előítéletes indítékkal követik el. Hiányoltuk, hogy a jog nem tekinti gyűlölet-bűncselekménynek azokat az eseteket, amikor valakit például az etnikai hovatartozása miatt életveszélyesen megfenyegetnek, pedig a gyűlölet-bűncselekmények problémakörével aktívan foglalkozó nemzetközi szervezetek, mint pl. az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) gyűlölet-bűncselekménynek tekinti ezeket a támadásokat.

2012 augusztusában Devecseren és Cegléden ismét egyenruhás szélsőségesek masíroztak, de a rendőri fellépés továbbra sem javult; annak ellenére, hogy Gyöngyöspata után módosították a büntető törvénykönyvet, és még több lehetősége lett volna a hatóságoknak. Ezek újfent csak azt bizonyítják, hogy a UPR-jelentés vonatkozó ajánlásainak végrehajtása még bőven várat magára. A UPR folyamat során azonban egy nagyon erős, szakmailag magas színvonalon együttműködő civil szervezeti munkacsoport jött létre, amely folyamatosan figyelemmel kíséri az események alakulását, és keresi az egyes ajánlások végrehajtásának lehetőségét. A devecseri és ceglédi eseményekkel kapcsolatban újra emlékeztettünk arra, hogy: Magyarország az egész világ előtt megígérte, hogy fellép az ilyen és ehhez hasonló gyűlölet-bűncselekmények ellen.

Vannak ugyanakkor biztató jelek is arra nézve, hogy a kormány komolyan veszi vállalásait, és szándékában áll minden állampolgára számára biztosítani a személyes biztonsághoz való jogot. Egyes információk szerint a kriminalisztikai protokoll kidolgozás alatt áll, amely folyamat során bízunk abban, hogy a civilek véleményét is kikérik. A most zajló rendőrségen belüli átszervezések is lehetőséget adhatnak arra, hogy a gyűlölet-bűncselekményekre szakosodott rendőri osztályt létrehozzanak az ajánlások végrehajtásának részeként, de nem tudni, hogy ezt szem előtt tartják-e.<sup>8</sup> Az elhivatottság legkomolyabb jele azonban az lehet, ha a 2013-ban aktuális félidős UPR-értékelést a kormány megtartja, és ha elmaradást észlel, keresni fogja a civil szervezetek segítségét.

Összefoglalva a fentieket, kijelenthetjük, hogy a UPR egy újfajta és átfogó lehetőséget nyújt a civil szervezetek számára, hogy hozzájáruljanak az emberi jogok tiszteletben tartásához. Szerepvállalásuk

és direkt befolyási lehetőségük ugyan viszonylag korlátozott a UPR során, de annál szélesebb spektrumú lehet a mindennapokban. Önmagában egy árnyékjelentés is nagyon fontos információforrás lehet, de más eszközökkel párosítva hozzájárulhat ahhoz is, hogy az abban megfogalmazott emberi jogi hiányossággal kapcsolatos ajánlásokat végül az adott ország önmagára nézve kötelezőnek vállalja el.

Az AI árnyékjelentése egy szűk területre koncentrált, ami további eszközökkel kiegészítve megkönnyítette a várt hatás elérését. A folyamatos sajtó-jelenlét, a hazai és nemzetközi mozgósítás, a nemzetközi lobbizás együttesen hozzájárult ahhoz, hogy ajánlásainkat a magyar kormány végül elfogadja. Bízunk benne, hogy szakmai tapasztalatunk segíthet az ajánlások végrehajtásában, ezért várjuk a kormány részéről a nyitást a civilek felé, hogy a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépés területén együttműködhessünk. Rajtunk nem fog múlni!

## JEGYZETEK

1. Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review 11th Session of the UPR Working Group, May 2011 (2010).
2. Violent Attacks against Roma in Hungary – it's time to investigate racial motivation. Amnesty International Publications, 2010.
3. Uo., 40.
4. Orbán Viktor a TV2 *Frizbi* című műsorában 2011. április 28. [http://nol.hu/budapest/orban\\_is\\_megszolalt\\_gyongyospata\\_ugyeben/](http://nol.hu/budapest/orban_is_megszolalt_gyongyospata_ugyeben/) <http://tv2.hu/mokka/video/orban-viktor-gyongyospatarol>
5. A kormány közleménye a UPR után: „Sikerrel zárult Magyarország ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálata”, 2011. szeptember 27.
6. Az Emberi Jogi Munkacsoport 2012. március 29-én Balog Zoltán vezetésével tárcaközi szervként meg is alakult. Igaz, a civil szervezetek számára csak 2012 őszén írtak ki részvételi pályázatot.
7. „*A hisztériakeltésben és az események valóságnak nem megfelelő értékelésében nagy szerepet játszottak elsősorban azok a közéleti szereplők, civil szervezetek, ellenzéki pártok, akik a helyi viszonyokat egyoldalúan nézve adtak tájékoztatást az országos médiumoknak, és ezzel fokozták az ellentétet a helyi magyar és a roma kisebbség között.*” Lásd: Jelentés. Az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását el ősegítő eseti bizottság jelentése, Előadó: dr. Kocsis Máté elnök, Budapest, 2012. március 29., <http://www.parlament.hu/irom39/06574/06574.pdf>
8. Ez nem történt meg (*a szerk.*).