

## A KATAKOMBÁKBÓL A PROFESSZIONALIZMUS FELÉ

### A JOGVÉDŐ CIVIL SZERVEZETEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

Kutatásunk célja, hogy áttekintse, hogyan hatott a rendszerváltás következtében a politikai, társadalmi és gazdasági környezet átalakulása a jogvédő civil szervezetek munkájára Magyarországon. A kutatás forrásai: szakirodalom feldolgozása, statisztikák, dokumentumok elemzése, a napisajtó tartalomelemzése és mélyinterjúk, valamint esettanulmányok készítése volt. A terepmunkát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának politológia szakán, a „Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás” szeminárium 1996/1997. tanév második félévi szemináriumának diákjai végezték el.

Vizsgálódásunkat a jogvédő civil szervezetek területén elsősorban a „gyenge” vagy hiányzó állampolgári státusú idegenek, menekültek, esetenként etnikai kisebbségek védelmét célul tűző néhány kiválasztott kezdeményezésre koncentráltuk.

#### *Vizsgált kezdeményezések:*

Raoul Wallenberg Egyesület (RWE),  
Martin Luther King Egyesület (MLKE),  
Magyar Helsinki Bizottság (MHB),  
Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK),  
Menedék Egyesület (ME).

#### *A probléma:*

Míg 1989 előtt az állampolgári jogok érvényesítése a civil szervezetek révén a politikai rendszer masszív ellenállásával találkozott, és a kezdeményezők formális és informális represszióknak voltak kitéve, a rendszerváltást követően a nyugati demokráciákhoz hasonló struktúrák jöttek létre Magyarországon is a civil jogvédelem számára. Kialakult az új alkotmányos norma- és intézményrendszer, amely a civil jogvédelem korábbi területeinek jó részét hivatásszerűen ellátja. Azonban, mint a nyugati demokráciákban, szükség van civil jogvédelemre a jogállam feltételei mellett is. Most azonban a jogvédőnek nem a hatóság repressziójától kell félnie, hanem nonprofit tevékenységéhez támogatókat kell találnia, hatékonyra tennie tevékenységét, legitimálnia magát a közvéleményben a médiák közvetítésével.

A civil jogvédelem területei 1989 után azok, ahol a jogállamiság működése kívánivalókat hagy maga után, és a társadalom politikai-jogi kultúrája sem gyakorol egyértelmű nyomást az állami-politikai szervezetekre. Ezért e területeken civil csoportok kezdeményezik a jogok érvényesítése és védelme állami és politikai gyakorlatának kialakítását.

#### *Fő területek:*

1. A nők jogai.
2. A kisebbségek, drogfüggők jogai, etnikai, szexuális, rokkant-, beteg- stb. jogok.
3. A teljes állampolgári státus nélküliek: menedéket kérők, illegális migránsok, hontalanok, menekültek.

#### *Tevékenységi formák:*

1. propaganda, nevelés, információ, PR, média,
2. figyelőszolgálat, dokumentáció a jogsértésekről, jogi és intézményi reformok kezdeményezése,
3. jogi szolgáltatás, segítség, hálózatszervezés, közösségépítés, karitatív tevékenység,
4. tiltakozó akciók szervezése, jogi, politikai, sajtótevékenység,
5. nemzetközi hálózatok, anyagiak és információ ki- és beáramoltatása.

#### *Szakaszok:*

1. 1989 előtti „katakomba”-időszak, lassú „enyhülés”,
2. 1989–1994: professzionizáció és a nyilvánosság elérése a médián át a jogállam intézményesedésével párhuzamosan,
3. 1994–1997: bekapcsolódás a globális és az európai hálózatokba, a szerepkör intézményesedése (nonprofit törvény, lobbyista stb.).

#### *Tézisek:*

1. A korábbi avantgarde tevékenységből józan professzionizmus válik.
2. A korábbi tiltakozási profilt a szolgáltatás és a management veszi át.
3. Az ideológiai-politikai töltet helyett megerősödik a pragmatikus orientáció.

4. A helyi és az országos kérdések az európai és a globális összefüggésrendszerben jelennek meg az aktivisták számára.

#### AZ ESETTANULMÁNYOK EREDMÉNYEINEK RÖVID ISMERTETÉSE

##### *Raoul Wallenberg Egyesület*

Forrás: Balázs Péter, Nagy Gábor és Timor Erzsébet esettanulmányai és interjúi, az egyesület lapja, a *Többség* szám és egyéb kiadványai alapján.

Az egyesület 1988-ban, tehát a rendszerváltás kezdeténél alakult. Neve a szimbolikus jelentőségűvé vált svéd diplomata emléke alapján a mindenféle diszkrimináció elleni küzdelmet sugallja. Felépítése egyesületi formában szabad csatlakozást enged az egyesület céljaival és törekvéseivel szimpatizáló egyének és csoportok számára. Irányítását reprezentatív értelmiségiekből álló grémium látja el. Szerepe, funkciója előzetes téziseinknek megfelelően változott meg. Míg kezdetben a tiltakozó-, demonstrálótevékenység volt jellemző, később a bizalomnövelés, illetve a hálózatépítés került előtérbe. Bár foglalkoznak individuális jogsegéllyel is, de inkább a nyilvánosságot, a közvéleményt, illetve annak bizonyos szegmenseit megszólító felvilágosító, diszkurzív tevékenység dominál. Konferenciák, kiadványok, viták szervezése, emlékhelyek őrzése, kiállítások. A szervezet dinamikája kissé leült, az útkeresés nem hozott látványos vagy egyáltalán értékelhető eredményeket. Elfogadott a társadalmi-politikai környezet részéről, a nemzetközi hálózatok tagja. Forrásai, hatása nem jelentéktelen, de működése inkább a kialakult profil megőrzésére szorítkozik. Nem vált tömegszervezetté, hatása elsősorban fehérgalléros körökre szorítkozik.

##### *Martin Luther King Egyesület*

Forrás: Abonyi Beáta és Majid Deiray esettanulmányai és interjúi alapján, illetve Mester Csaba diplomamunkája és a *Vannak-e emberi jogaik* című kiadvány, Bozóki András és Nagy Gábor szerkesztésében, az egyesület kiadványai.

Az egyesület 1991-ben a színes bőrűek elleni szkinhedtámadások idején alakult meg mint a Magyarországon, elsősorban Budapesten tanuló külföldi diákok érdekvédő és önvédelmi szervezete. Fő konfliktusai

és aktivitása az 1991–1993 közötti időszakban egyrészt a rasszista aktivistákkal, másrészt a színes bőrűek problémáit lekezelő rendőrséggel és más hivatalos szervekkel volt. A színes bőrűek elleni utcai erőszak visszaesését követően jogsegély-tevékenysége az Európán kívüli migránsokra koncentrálódik. Emellett oktatási és „tudatformáló” szerepet igyekszik betölteni iskolai munka révén. Része az európai és a nemzetközi hálózatoknak, aktívan szervezi nemzetközi kapcsolatait. Téziseinknek megfelelő funkcióváltás zajlik le a szervezetben. A kiélezett konfliktushelyzet lezajlását követően a tiltakozási profil visszaszorul. A professzionális, nemzetközi standardoknak megfelelő jogsegély kerül előtérbe. A tagság igen kicsi, még a Budapesten tanuló, Európán kívüli diákok létszámahoz mérten is. Elsősorban a szélesebb közvéleménynek sajtón, konferenciákon keresztül való megszólítása viszi bele a médiába, például az antirasszista útlevelel kampánya 1997-ben.

##### *Magyar Helsinki Bizottság*

Forrás: Horváth Péter–Horváth Viktor–Kovalik Tamás esettanulmánya és interjúi, az egyesület kiadványai alapján.

A szervezet elődje, a Független Jogvédő Iroda 1988-ban, a Helsinki Bizottság 1989-ben alakult, a demokratikus ellenzékhez, a Hálózatokhoz, illetve az SZDSZ-hez kapcsolódva működött. Fennmaradt egy ideig a párt ingyenes jogsegélyszolgálatként, majd ennek megszűnésével 1994-től a MEJOK-kal együttműködve újra indul a Helsinki Bizottság az Emberi Jogi Tanácsadó Iroda megalakításával. A korábbi szamizdatos, katakombajogvédelem legfeljebb haladó hagyományként van jelen, az új tevékenység

A KORÁBBI SZAMIZDATOS, KATAKOMBA-JOGVÉDELEM LEGFELJEBB HALADÓ HAGYOMÁNYKÉNT VAN JELEN, AZ ÚJ TEVÉKENYSÉG KÖZPONTJA A PROFESSZIONÁLIS JOGSEGÉLY, ILLETVE A HATÓSÁGOKRA VALÓ NYOMÁSGYAKORLÁS A SZERVEZETEK POLITIKAI ÉS ERKÖLCSI TÖKÉJE RÉVÉN, VALAMINT A SAJTÓ ÉS A MÉDIA KÖZVETÍTÉSÉVEL.

központja a professzionális jogsegély, illetve a hatóságokra való nyomásgyakorlás a szervezetek politikai és erkölcsi tőkéje révén, valamint a sajtó és a média közvetítésével. Mindenféle hatósági erőszak áldozatával, a fogva tartottak, így az ideiglenes őrizetben lévő külföldiek, menedékesek ügyeivel foglalkozó szervezet, amely igyekszik megvédeni klienseit a kitoloncolástól vagy egyéb represszióktól, méltánytalan szankcióktól. A vizsgált szervezetek közül ez relatíve széles anyagi bázissal rendelkezik, jogsegélyhálózatot működtet, vizsgálatokat, kampányokat folytat, a preferált területeken kiadványokat jelentet meg a romák helyzetéről vagy a kistarcsai és a nagyatádi táborról. Vezetője, Kőszeg Ferenc SZDSZ-es

képviselő politikai tőkéje nagyban segíti a szervezetet a szociálliberális kormány és a liberális belügyminiszter időszakában a belügy érzékeny területein folytatott munkájában, amely azonban így sem nélkülözi a hivatalos szervekkel való konfliktusokat. Nem egyesület, amely széles tagságot kíván létrehozni, hanem önmagát kooptáló bizottság, ismert közéleti személyiségek és jogvédők részvételével, amely professzionális és félprofesszionális stábot és közreműködőket, például joghallgatókat alkalmaz. A nemzetközi hálózatok aktív tagja, költségvetése is nagyrészt nemzetközi és külföldi segélyekből származik, hasonlóan a többi kezdeményezéshez.

#### *Magyar Emberi Jogvédő Központ*

Forrás: Király Béla–Suhajda Éva Virág–H. Tóth Kata interjúi és esettanulmánya, valamint a központ saját kiadványai alapján.

Az 1993-ban Ill Márton, korábban a Martin Luther King Egyesület alapítója kezdeményezésével megalakult szervezet 1994 óta közös irodát tart fenn a Helsinki Bizottsággal. Profiljuk részben hasonló, az előítéletek és a diszkrimináció elleni küzdelem, részben általános propaganda és tudatformálás, de elsődlegesen egyedi ügyekben nyújtott jogsegély révén. Elsősorban szolgáltató profilú, jogsegély és jogi tanácsadás biztosítása, profi és önkéntes munkatársak révén. A HB-hoz hasonlóan a nemzetközi hálózatok aktív tagja, igyekszik kelet-európai kapcsolatrendszer kialakítására, forrásai külföldről és nemzetközi szervezetekből származnak. A sajtóhoz csak a szokásos úton megoldhatatlannak tűnő, a nyilvánosság segítségét igénylő céllal fordul. Nem tiltakozó vagy oktatási profilú, hanem kifejezetten a nonprofit, civil jogsegélyszervezet imázsát alakítja ki tevékenységével.

#### *Menedék Egyesület*

Forrás: Szabó Árpád–dr. Sziklay Júlia–Vincze Enikő esettanulmányai és interjúi, az egyesület saját kiadványai, így az *Oltalomkeresők* című lap alapján.

Az 1994-ben alakult egyesület a menedékesek profi jogsegély- és információs központjának szerepét igyekszik vállalni. Létrehozásában több olyan személyiség, így Tóth Judit és Sík Endre vett részt, akik korábban is kapcsolatban voltak civil jogvédő-tevékenységgel, illetve a menekültügy tudományos vizsgálatával és hatósági kezelésé-

vel. Nem tiltakozó profilú tömegszervezetként, hanem professzionális civil szervezetként működik. Irányítói elsősorban professzionális értelmiségiek, akik hatóságokkal és kutatócsoportokkal együttműködve konferenciákat szerveznek, kiadványokat jelentetnek meg, vizsgálatokat folytatnak, anyagi támogatást szerveznek a jogsegélyszolgálat működtetésére. Nemzetközi hálózatok részese, külföldi finanszírozású, akár az előzők. A MEJOK-kal és a HB-vel szemben viszont nem jellemzik direkt és indirekt politikai kapcsolatok, sem pedig a „leleplező”, a „botrány”-kreáló tevékenység az egyes ügyek intézése kapcsán. Nem lévén szélesebb konfliktusfelülete, nem is konfrontálódik a hatóságokkal.

### AZ ESETTANULMÁNYOK TAPASZTALATAI

Fenti rövid leírásaink – amelyek háttere a melléklet esettanulmányaival és néhol interjúival és dokumentumaival alátámasztott – ama kezdő tézisek fényes beigazolását adják, mely szerint a rendszerváltás előtt vagy annak időszakában politikai, konfrontatív, demonstratív-tiltakozó töltettel alakult kezdeményezések, mint az RWE, MLKE, MHB a jogállami keretfeltételrendszer stabilizálódásával és az alapkonfliktusok intézményesülésével párhuzamosan „beállnak” abba a szerepkörbe, amely a hatóság-kliens-nyilvánosság közötti sajátos közvetítőkké teszi őket professzionális és félprofesszionális szolgáltatótevékenységük révén. Azok a szervezetek, amelyek, mint a MEJOK, ME vagy részben MHB, a konszolidáció időszakában alakulnak, már eleve ilyen profillal és tevékenységi körrel jönnek létre, függetlenül a politikai tiltakozásoktól, a nyilvános tiltakozások eszközeit változó intenzitással felhasználva a hatóságokkal való konfliktusokban.

A nemzetköziesedés, a globalizáció a hálózatok tevékenységében főleg az anyagítámogatás-gyűjtésben mutatkozik. NGO-szervezetekként nem igényelnek támogatást a magyar államtól, viszont széles körben kapnak az USA, Kanada, Hollandia és Nagy-Britannia nagykövetségei által közvetített kormányzati és nem kormányzati segélypénzekből. Ugyancsak jelentős támogatók az olyan nemzetközi programok, mint a Soros-alapítvány vagy a Phare-program, és a nemzetközi NGO-hálózatok közvetlen segélypénzei. Nem

A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT VAGY ANNAK IDŐSZAKÁBAN POLITIKAI, KONFRONTATÍV, DEMONSTRATÍV-TILTAKOZÓ TÖLTETTEL ALAKULT KEZDEMÉNYEZÉSEK A JOGÁLLAMI KERET-FELTÉTELRENDSZER STABILIZÁLÓDÁSÁVAL ÉS AZ ALAPKONFLIKTUSOK INTÉZMÉNYESÜLÉSÉVEL PÁRHUZAMOSAN „BEÁLLNAK” ABBA A SZEREPKÖRBE, AMELY A HATÓSÁG-KLIENS-NYILVÁNOSSÁG KÖZÖTTI SAJÁTOS KÖZVETÍTŐKKÉ TESZI ÖKET.

rendelkezünk pontos adatokkal a gazdálkodásról, de az interjúk alapján feltehető, hogy a hazai civil jogvédő-tevékenységeket nagyobbrészt külföldi forrásokból folytatják. A belső források között az önkéntes segítségen túlmenően elenyésző a tagok és a kliensek anyagi támogatása. Az alapítványi konstrukciók teszik lehetővé a hazai források begyűjtését szervezetektől és magánszemélyektől, de ennek jelentősége kisebbnek látszik a külföldi és a nemzetközi támogatás mellett. Történetek ugyan kísérletek arra, hogy kelet-európai koordinációk szülessenek a hasonló típusú NGO-k között, ezek azonban nem vezettek eddig eredményre. A magyar szervezetek viszont aktívan részt vettek több nyugat-európai indíttatású európai kampányban is.

A civil jogvédő-tevékenység magyarországi társadalmi támogatottságát az aktivisták általában csekélynek tartják, nem jellemzi őket semmiféle mozgalmi optimizmus-aufklérizmus. A „tömegek” számára tevékenységük többnyire közömbös, kisebbségben vannak az aktív támogatók, illetve az aktív ellenzők. Utóbbit a szélsőjobboldali csoportokkal és a szkinhedekkel azonosítják.

Az eljáró hatóságok vagy azok bizonyos szervezeti és képviselői sokszor „ellenfényben” látszanak az aktivista számára. A civil jogvédő aktivista, illetve a hatóságok közötti konfliktusvonal természetes következménye a kétféle szerep közötti munkamegosztásnak, amely megvan a nyugati demokráciákban is, ebből tehát nem lehet és nem is szabad semmiféle, a magyar hatóságokat elmarasztaló képet alkotni. A hivatal dolga, hogy a hatályos jogszabályok és belső utasítások betűjét, a civil jogvédő pedig, hogy az emberi jogok értékeit és szellemét képviselje, a társadalmi szolidaritást testesítse meg. A két szerepkör, a „jogrendi pozitívizmus” és az „emberjogi radikalizmus” konfliktusaihoz vezet, és állítja szembe egymással a hatóságokat kritizáló jogvédőt, illetve a hivatal szelle-

mét képviselő bürokratát Magyarországon ugyanúgy, mint a nyugati demokráciákban. Ha ennek a feszültségnek nem lennének objektív alapjai, azaz a hivatal

külső ellenőrzés és korrekció nélkül tökéletesen dolgozna, akkor nem létezhetne civil jogvédő-aktivizmus, mert nem kapna semmiféle támogatást. A civil jogvédelem nyomása éppen azért szükséges, mert a normák és a bürokráciák még optimális esetben sem működhetnek tökéletesen az emberjogi normák és az igazságos-méltányos eljárás szögéből.

A civil jogvédők aktivitása nem helyettesíti, csupán kiegészíti az olyan állami szervek felügyelő és ellenőrző

munkáját, mint a parlamenti bizottságok, az Alkotmánybíróság, az ombudsmanok vagy az ügyészség. Nem a felügyelet vagy a szolgáltatás társadalmosítása, saját kézbe vétele az NGO-k célja a jogállamban, hanem az államilag szervezett szolgáltató- és jogérvényesítő tevékenységek civil kontrollja.

Nem a korlátozott civil források miatt szükséges rossz az állami jogvédelem, hanem mert a bürokratikus racionalitás nélkül nem biztosítható a tömeges ügyintézés. A bürokratikus tömegracionális kizárólagossága mellett azonban elhalványulnának a humán értékek racionalitásai, az egyedi ügyek méltányosságért és igazságosságért kiáltó természete. Nos, ennek biztosítása jelenti a civil jogvédelem racionalitását. Ha a jogállam nem képes a saját intézményesített területén kívüli külső kontrollt biztosítani, akkor a belső kontrollok érvényessége „megfárad”. A civil jogvédelemnek tehát nem a hatóságok helyettesítése a célja, hanem az, hogy kiegészítő, informális, alternatív korrekciós fórumokat nyisson meg a rászoruló kliensek számára, akiknek egyéni forrásaik szűkössége, valamint nyelvi korlát, menekültstátus, bűnvádi eljárás miatt nincs arra lehetőségük, hogy teljeskörűen felhasználják a jogállam biztosította jogi-politikai eszközöket, és ezért a civil szolidaritás kiegészítő fogódzóit kell megkeresniük.

A HIVATAL DOLGA, HOGY A HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK ÉS BELSŐ UTASÍTÁSOK BETŰJÉT, A CIVIL JOGVÉDŐÉ PEDIG, HOGY AZ EMBERI JOGOK ÉRTÉKEIT ÉS SZELLEMÉT KÉPVISELJE, A TÁRSADALMI SZOLIDARITÁST TESTESÍTSE MEG. A KÉT SZEREPKÖR, A „JOGRENDI POZITIVIZMUS” ÉS AZ „EMBERJOGI RADIKALIZMUS” KONFLIKTUSAIHOZ VEZET, ÉS ÁLLÍTTJA SZEMBE EGYMÁSSAL A HATÓSÁGOKAT KRITIZÁLÓ JOGVÉDŐT, ILLETVE A HIVATAL SZELLEMÉT KÉPVISELŐ BÜROKRATÁT MAGYARORSZÁGON UGYANÚGY, MINT A NYUGATI DEMOKRÁCIÁKBAN.