

A Gyermejkogi Egyezmény harmadik fakultatív jegyzőkönyvének vizsgálata a nemzetközi rendszer viszonylatában

Bauer Flóra

1. Bevezetés

Hagyományosan a nemzetközi rendszer kizárólagos szereplői a szuverén államok, amelyek egyenlők, azonos jogokkal rendelkeznek, s így közöttük nincs alá-fölérendeltségi viszony sem.¹ Szuverenitásuk egyik legfontosabb ismérve, hogy belügyeikbe más államok nem avatkozhatnak be.² Ez az ideáltipikus rendszer, amelyet az 1648-as vesztfáliai békétől eredeztetünk, valójában sosem létezett ilyen tiszta formájában, de a 20. század, különösen a második fele, tagadhatatlanul átrajzolta a valóságban létező rendszer alapjait is.³

A nemzetközi jog keretei kitágultak, ezzel jelezve a nemzetközi rendszer változását is. A nemzetközi jog alanyai kezdetben kizárólag az államok voltak, a 20. század során viszont egyre-másra jelentek meg új szereplők (állam feletti szinten pl. az ENSZ vagy az EU, az államok szintjén a transznacionális vállalatok, nemzetközi szervezetek, míg az államok alatti szinten pl. terrrorszervezetek és egyének), amelyek egy része idővel szintén jogalanyiságot nyert.⁴

Ezzel párhuzamosan a nemzetközi jog egyre több értéket kezdett elismerni univerzálisként és közösként, amelyek különböző formájú és volumenű nemzetközi együttműködések alapjait is képezhetik. Ezek a változások ugyan nem küldik vissza az államokat a második sorba, de szuverenitásuk abszolút jellege árnyalódik.⁵ Alapvetően továbbra is maguk dönthetnek a belügyeikről,

¹ SHAW, Malcolm N. (2008), *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 197.

² SHAW (2008), 198.

³ OSIANDER, Andreas (2001), Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth, *International Organization*, [55] (2) 1.

⁴ BUERGENTHAL, Thomas (2001), *Nemzetközi emberi jogok*, Budapest, Helikon, 14.

⁵ SHAW (2008), 197.

de felmerül a kérdés, hogy mi számít belügynek, hiszen a nemzetközi rendszer és nemzetközi jog változása eredményeképpen az egyes államok egyre több elvárást támaszthatnak más államok „belügyeivel” szemben, amelyeknek ha nem felelnek meg, következményekkel kell számolniuk.⁶

Különösen nagy feszültséget jelentenek a nemzetközi jog és az állami szuverenitás relációjában az emberi jogok, hiszen ez a formálódó rezsim olyan területre koncentrál, amely korábban egyértelműen belügynek számított.⁷ Egyes elméletek szerint az emberi jogok védelmének érdekében megengedhető a szuverén államok ügyeibe való beavatkozás, és akár ennek erőszakos formája is.⁸ Manapság ez az egyik legvitatottabb pontja a nemzetközi jognak, beleértve ebbe az elméleti vita gyakorlati következményeit is (pl. humanitárius intervenció, egyes államok lépéseinek megítélése), hiszen ez komoly visszaélésekre adhat alkalmat.⁹

Habár bizonyos csoportok vagy speciális területek emberi jogi védelme már megjelent a 20. század elején,¹⁰ az emberi jogi rezsim formálódásának kezdetét közvetlenül a második világháború utánra tehetjük (ezt megelőzően ez egyértelműbben belügynek számított), és 1945-ben az ENSZ Alapokmányának 55. cikke már valóban célként fogalmazza meg az emberi jogok és alapvető szabadságok előremozdítását. Azonban ez a dokumentum nem fogalmazza meg a konkrétan védendő jogokat (eltekintve a diszkrimináció tilalmától), sem nem rögzíti az államok konkrét kötelezettségeit. A három évvel későbbi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata ugyan pótolja az előbbi hiányosságot, viszont jogilag nem kötelező erejű dokumentum,¹¹ bár egy része szokásjogi úton kötelezővé vált.¹²

A következő fél évszázadban három, az ENSZ politikai testületeihez kapcsolódó emberi jogi mechanizmus jött létre (az Emberi Jogok Bizottsága, amelyet a 2006-os reform után az Emberi Jogi Tanács váltott fel, valamint az emberi jogi főbiztos tisztsége), amelyek változó hatékonysággal vizsgálnak ki panaszokat, tesznek ajánlásokat és vizsgálják az államok emberi jogi tevékenységét,

⁶ KARDOS Gábor – Dr. LATTMANN Tamás (szerk.) (2010), *Nemzetközi jog*, Budapest, ELTE Eötvös, 40.

⁷ KARDOS – LATTMANN (2010), 197.

⁸ SKINNER, Quentin (2010), *The sovereign state: a genealogy*, In *Sovereignty in Fragments*, Cambridge, Cambridge University Press, 43.

⁹ BUERGENTHAL (2001), 15.

¹⁰ KARDOS – LATTMANN (2010), 192.

¹¹ KARDOS – LATTMANN (2010), 193–194.

¹² KARDOS – LATTMANN (2010), 207.

helyzetét. Ezen kívül az ENSZ égisze alatt számos emberi jogi vonatkozású nemzetközi szerződést is elfogadtak, amelyek által létrehozott mechanizmusok nagyban eltérnek a fentiekétől.¹³

Mіндеzen mechanizmusokban való részvétel ugyan alapvetően kötelező a részes államok számára, azonban fontos látni, hogy ezek egyike sem rendelkezik olyan erővel, amely kényszeríteni tudná az államokat a részvételre, vagy az ajánlások/döntések végrehajtására. Ez a nemzetközi rendszer anarchikus jellegéből fakad, amelyben nincsen olyan államok feletti hatalom, amely kényszer tudna alkalmazni.¹⁴ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az államok ugyan feladnak részeket a szuverenitásukból, amikor egy-egy emberi jogi szerződéshez csatlakoznak (hiszen ezáltal számonkérhetővé válnak a szerződésben vállalt kötelezettségekért), de nemzetközi ellenőrzési mechanizmusok vagy más államok nem tudják kikényszeríteni a szerződések betartását, s így lényegében szuverenitásuk a gyakorlatban mégis sértetlen marad. (Kivételt képeznek ez alól a szankciók és a humanitárius intervenció, amelyek segítségével a nemzetközi közösség legálisan kényszeríthet egy renitens államot valamilyen viselkedésre, azonban erre a gyakorlatban csak igen kivételes esetben kerül sor.)¹⁵

2. A Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény és a fakultatív jegyzőkönyvek

A Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény azon ENSZ szerződések közé tartozik, amelyek egy speciális csoport védelmére fókuszálnak az emberi jogok érvényesülése kapcsán.¹⁶ Ebben az esetben a gyermekekre, akik különleges helyet foglalnak el a sérülékeny csoportok között. Ha egy egész generáció gyermekkorá telik olyan körülmények között, hogy a gyermekek nem tudják kibontakoztatni a képességeiket, az az egész társadalmat negatívan befolyásolja, kezdve az egészségügyi rendszertől a kirekesztésen keresztül egészen a munkanélküliség és versenyképességig.¹⁷ Tehát még az emberi jogi értékek figyelembe vétele nélkül is egyértelmű, hogy a társadalmak, így az államok elemi érdeke a gyermekek jogainak érvényesítése.

¹³ KARDOS – LATTMANN (2010), 207–211.

¹⁴ KARDOS – LATTMANN (2010), 436.

¹⁵ KARDOS – LATTMANN (2010), 451–452.

¹⁶ KARDOS – LATTMANN (2010), 211.

¹⁷ GYURKÓ Szilvia (szerk.) – NÉMETH Barbara (2014), *Te hogy vagy? Az UNICEF Magyar Bizottság Gyermekjóléti jelentése – Záró jelentés*. 8.

<http://unicef.hu/wp-content/uploads/2014/11/Az-UNICEF-Magyar-Bizotts%C3%A1g-Gyermekj%C3%B3ll%C3%A9ti-jelent%C3%A9se.pdf> (2015-09-30)

Az Egyezményt bő hatvan évvel megelőzte a Nemzetek Szövetsége (az első világháború humanitárius válságából születő) Genfi Nyilatkozata (vagy Gyermekek Chartája) és az 1959-es a Gyermekek Jogairól szóló Nyilatkozat, amelyet az ENSZ Közgyűlése fogadott el. Az előbbi egy rendkívül szűkszavú szöveg, amely öt alapelvet fektet le, az utóbbi viszont már valóban nevesít jogokat. Ugyanakkor egyik sem kötelező érvényű dokumentum,¹⁸ erre egészen 1989-ig kellett várni.

A Gyermek Jogairól Szóló Egyezményt 1989-ben fogadta el az ENSZ Közgyűlése, 1990 januárjában nyitották meg aláírásra, és ugyanazon év szeptemberében – egy hónappal a huszadik ratifikáció után – már hatályba is lépett. Ez a gyors folyamat, valamint az, hogy azóta majdnem minden ország ratifikálta, jól mutatja, hogy az államok között gyakorlatilag konszenzus alakult ki az Egyezmény tartalmával kapcsolatban.¹⁹ (Az egyetlen állam, amely csak aláírta, de még nem ratifikálta az Egyezményt, az Amerikai Egyesült Államok.)²⁰

Az Egyezmény minden 18 év alatti emberre gyermekként tekint, semmilyen alapon nem különbözteti meg őket (és ezt meg is tiltja), kimondja, hogy minden emberi és szabadságjoggal rendelkeznek, de ezeken kívül életkorukból kifolyólag egyéb jogok is megilletik őket. Az Egyezmény fontos pontja, hogy a gyermekek érdeke mindenképp felett áll, és hogy joguk van arra, hogy az őket érintő információkról tájékoztassák őket, véleményüket meghallgassák és döntéseiket figyelembe vegyék. Ezeken kívül külön foglalkozik a gyermekek több hátrányos helyzetű csoportjával, pl. a fogyatékkal élőkkel, a családjuktól elszakadtakkal, a migráns gyermekekkel és a szegényekkel.²¹

Az Egyezmény alapvetően aktív szerepet szán az államoknak, azaz amellett, hogy tiszteletben kell tartaniuk a gyermekek jogait, mind törvényhozási, mind végrehajtási szinten tenniük is kell azok érvényesüléséért. Ez más speciális csoportokkal szemben a gyermekek esetében azért is rendkívül fontos, mert a gyermekek cselekvőképessége korlátozott, ez pedig különösen kiszolgáltatottá teszi őket. Az Egyezmény ezért az állami kötelezettségeken túl a felnőttek

¹⁸ Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet, *A 20. éves a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény*. 1–2. www.ncsszi.hu/download.php?file_id=265 (2015-11-13)

¹⁹ Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet, 2.

²⁰ STATUS OF RATIFICATION INTERACTIVE DASHBOARD: Convention on the Rights of the Child. <http://indicators.ohchr.org/> (2017-02-15)

²¹ A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.

felelősségét is tartalmazza.²² Az Egyezmény által meghatározott ellenőrző mechanizmus szerint a szerződés minden részes államának öt évente be kell számolnia az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé az Egyezmény végrehajtásának helyzetéről, amely a jelentések alapján ajánlásokat fogalmaz meg az országok számára, és két évente jelentést tesz az ENSZ Közgyűlés felé.²³

A Gyermekjogi Egyezményt fakultatív jegyzőkönyvek egészítik ki, amelyek szintén kötelező erejű nemzetközi szerződések; ugyanakkor az a tény, hogy egy állam korábban már ratifikálta a Gyermekjogi Egyezményt, nem kötelezi őt a fakultatív jegyzőkönyvekhez való csatlakozásra. A gyermekek fegyveres konfliktusokban való részvételéről, valamint A gyermekkereskedelemtől, gyermekprostitúciótól és gyermekpornográfiától szóló fakultatív jegyzőkönyvek egyaránt 2002-ben léptek hatályba, amelyek tovább pontosítják és szigorítják a Gyermekjogi Egyezmény vonatkozó pontjait.²⁴

A harmadik fakultatív jegyzőkönyv

A harmadik fakultatív jegyzőkönyvet, amely egyben ennek a dolgozatnak a témája is, 2012 februárjában nyitották meg aláírásra, és 2014 áprilisában lépett hatályba. A korábbiakkal ellentétben ez nem a Gyermekjogi Egyezmény valamely pontját bontja tovább, hanem egy panasztételi mechanizmust, illetve erre válaszul egy vizsgálati eljárást hoz létre. Az ügyekben a Gyermek Jogainak Bizottsága jár el.²⁵

Panaszt egyének vagy egyének csoportja adhat be olyankor, amikor a Gyermekjogi Egyezményből vagy valamelyik fakultatív jegyzőkönyvből fakadó jogaikat valamely részes állam megsérti azután (vagy azután is), hogy ez a jegyzőkönyv hatályba lépett. A panaszt a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után egy éven belül kell beadni, és csak akkor elfogadható, ha a fentiek mellett a Bizottság korábban még nem vizsgálta az ügyet, és az éppen nincs más nemzetközi szerv előtt sem. A panaszt mindenképpen névvel kell beadni, azonban az érintettek kifejezett beleegyezése nélkül nem lehet a kilétüket nyilvánosságra hozni.²⁶

²² 20 éves a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény. 3.

²³ A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 44. cikk

²⁴ 20 éves a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény. 3.

²⁵ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. (A továbbiakban Optional Protocol. [szerk.]
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICRC.aspx> (2016-03-28)

²⁶ Optional Protocol, Article 7.

A panasz elfogadása után a Bizottságnak a lehető leghamarabb értesítenie kell erről az érintett államot, amelynek legfeljebb hat hónapon belül meg kell küldenie a saját álláspontját az ügyről. Ezután a felek a Bizottság segítségével az ügy békés rendezésére törekszenek, amely végén a Bizottság megküldi a felek számára észrevételeit és ajánlásait. Erre az államnak ismételten hat hónapja van reagálni, válaszában pedig be kell számolnia az ügy megoldása érdekében megtett lépéseiről. A Bizottság, ha szükségét érzi, ezután még kérhet bővebb információt az érintett állam részéről.²⁷

Amennyiben a Bizottság megalapozott információk alapján a releváns szerződések súlyos és rendszeres megsértését vélelmezi, az érintett állammal együttműködve vizsgálhatja meg a helyzetet. (Ilyen panasszal állammal is élhetnek egy másik állammal szemben.) Ha szükséges, és amennyiben az állam ehhez hozzájárul, a vizsgálat vezetői helyszíni vizsgálatot is végezhetnek. Az ilyen vizsgálat eredményeit (kiegészítve ajánlásokkal) a Bizottság késedelem nélkül megküldi az államnak, amely hat hónapon belül köteles válaszolni. Ezt követően a Bizottság további információt kérhet az érintett államtól.²⁸

A jegyzőkönyv maga is igyekszik a gyermekjogokat a lehető legteljesebb formájukban érvényesíteni. A bevezető részében újból elismeri a gyermekek jogait, speciális helyzetüket, és kiemeli, hogy a gyermek legfőbb érdekét kell elsőként figyelembe venni a jogorvoslati eljárásnál, és éppen ezért az ezen jegyzőkönyv által felállított mechanizmus is gyermekbarát kell hogy legyen. A jegyzőkönyv lehetőséget ad arra, hogy a gyermekek döntéseket hozzanak és véleményt nyilvánítsanak, hiszen alapvetően csak a beleegyezésükkel kezdeményezhető az eljárás (kivéve, ha bizonyítható, hogy ez az ő érdekükben történik).²⁹ Ugyan panaszt nem lehet anonim módon tenni, de a Bizottság garantálja, hogy kifejezett beleegyezésük nélkül nem derülhet fény a panaszos kilétére, ezzel is védve a gyermekeket.³⁰

A jegyzőkönyv jelentőségét az adja, hogy nagyban megerősíti a Gyermekjogi Egyezmény monitorozási képességét egyrészt a Bizottság hatalmának és kapacitásának növelésével, másrészt azáltal, hogy így egyéni panaszok is elérik az ellenőrzési mechanizmusok ingerküszöbét. Fontos továbbá, hogy a vizsgálati jogkörének hála a Bizottság képes lehet kidolgozni egy bevett és megbízható

²⁷ Optional Protocol, Article 8–11.

²⁸ Optional Protocol, Article 13–14.

²⁹ Optional Protocol, Preamble.

³⁰ Optional Protocol, Article 4.

joggyakorlatot, amely magába foglalja a Gyermekjogi Egyezmény (és fakultatív jegyzőkönyveinek) hiteles értelmezését.³¹

Ezzel együtt, mint a nemzetközi szerződéseknél általában, ennek a jegyzőkönyvnek a hatékonysága is megkérdőjelezhető. A szerződés például felmondható (bár az éppen folyamatban lévő ügyet így is lefolytatják) vagy módosítható (ez utóbbi lehetőség pedig nem tartalmaz olyan kitétel, hogy csak erősíteni lehet a jegyzőkönyvet),³² emellett az általa felállított mechanizmus nem bírósági jellegű, így ítélet nem hozható és büntetés sem szabható ki. A Bizottság értékelései tehát nem bírnak túl nagy súllyal, azaz szerződések betartására a jegyzőkönyv nem alkalmas. A Bizottság megállapításai – amennyiben egy állam nem veszi őket figyelembe – legfeljebb arra lehetnek alkalmasak, hogy más államok vagy szereplők nyomást gyakoroljanak rá – erre azonban, mint azt fentebb bemutattam, szintén nem enged nagy teret a nemzetközi rendszer.

Mindez nem meglepő, hiszen a nemzetközi jog és a nemzetközi rendszer jellegéből fakad, és ezek a kompromisszumok teremtik meg azt a keskeny sávot, amely mentén az államok megtarthatják szuverenitásuk nagy részét úgy, hogy közben képesek kooperálni is. Ezt jelzi a fentiek mellett az is, hogy a jegyzőkönyv – a nemzetközi szerződéseknél megfelelően – kiegészítő jellegű, azaz a mechanizmusa akkor lép életbe, amikor a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerültek, ezzel az államok kezében hagyva a problémák kezelésének elsődleges lehetőségét és felelősségét.³³

A kérdés kényességét mutatja, hogy mindezen gyakorlati jelentőséggel bíró pontok mellett is mennyire igyekeznek a jegyzőkönyv még a megfogalmazásával is biztosítani az államok jóindulatát és bizalmát. A szöveg rengetegszer kiemeli, hogy az eljárás csak és kizárólag azon szerződések kapcsán indítható (a Gyermekjogi Egyezmény és a két fakultatív jegyzőkönyv), amelyhez az adott állam is csatlakozott, és csak abban az esetben, ha az adott állam ezt a jegyzőkönyvet is ratifikálta³⁴ – holott ez valójában magától értetődő.

³¹ Keirsblick, Benoit Van (2013), *Information OP3 CRC*, Európai Bizottság, 2013. VII. 2. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=16934&no=3> (2016-03-08)

³² Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, Article 21–22.

³³ Optional Protocol, Article 7.

³⁴ Optional Protocol, Article 12.

3. A kommunikációs eljárásról szóló fakultatív jegyzőkönyv ratifikációs helyzete

A kommunikációs eljárásról szóló fakultatív jegyzőkönyvet 2012. február 28-án nyitották meg aláírásra, és kicsivel több, mint két évvel később, 2014. április 14-én lépett csak hatályba (az után három hónappal, hogy a tizedik állam is ratifikálta). Ez jól mutatja, hogy ez a szerződés sokkal kevésbé népszerű, mint a Gyermekjogi Egyezmény, amelynek csupán bő fél évre volt szüksége húsz ratifikáció elérésére, vagy mint az előző két kiegészítő jegyzőkönyv, amelyek szintén hatályba léptek megnyitásuk után szűk két évvel.^{35,36} A harmadik fakultatív jegyzőkönyv jelenleg összesen 31 országban van hatályban, és további 29 írta alá,³⁷ míg két testvére jóval elterjedtebb: A gyermekek fegyveres konfliktusokban való részvételéről szóló jegyzőkönyvnek 166,³⁸ a gyermekkereskedelemtől, gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról szóló jegyzőkönyvnek pedig 173 részese van.³⁹

Vajon mi lehet az oka az Egyezmény és az első két fakultatív jegyzőkönyv sikerének, valamint a harmadik fakultatív jegyzőkönyv (eddig) viszonylagos sikertelenségének? Wotipka és Tsutsui azt vizsgálták a *Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties* című tanulmányukban,⁴⁰ hogy annak ellenére, hogy az állami szuverenitást csorbítják és közvetlen haszonnal sem járnak (ellentétben pl. a kereskedelmi vagy biztonságpolitikai szerződésekkel), miért ratifikálja mégis olyan sok állam

³⁵ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11.b Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)

³⁶ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .c Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)

³⁷ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .d Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)

³⁸ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .b.

³⁹ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .c.

⁴⁰ WOTIPKA, Christine Min – TSUTSUI, Kiyoteru (2008), *Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties, 1965–2001*, *Sociological Forum*, [23](4), 724–754.

az emberi jogi szerződéseket. A fő motivációk megállapításához a hét emberi jogi szerződést vették alapul⁴¹ (lásd: első számú függelék), és három nagy kategórián (kényszer, utánzás és normatív nyomás) belül vizsgáldták.⁴²

Azt találták, hogy a fő kompenzáció, amely miatt az államoknak megéri csatlakozni az ilyen együttműködésekhez, az azok legitimációs hatása: azok a témák, amely legitimnek számítanak a nemzetközi diskurzusban, lehetővé teszik az államok számára, hogy a maguk helyzetét is megerősítsék a közös-ségben.⁴³ Ez a megállapítás azonban meglepő következtetésekkel jár, amelyeket a tanulmány szerzői empirikusan is alátámasztottak.

A fejlett, demokratikus mag-államoknak kisebb szükségük van a legitimációjuk erősítésére, mint azoknak, amelyek nem számítanak mag-államnak, gazdaságilag fejletlenebbek, vagy mint ahol éppen megkérdőjelezhető az emberi jogok érvényesülése. Ez utóbbiakra sokkal erősebben hat a nemzetközi norma nyomása, valamint a régiójuk gyakorlata – legalábbis ami a szerződésekhez való csatlakozást illeti. Ennek megfelelően azt láthatjuk a gyakorlatban is, hogy ezek több emberi jogi szerződést ratifikálnak, mint a fejlett mag-államok, amelyekről egyébként inkább elvárnánk ezt a viselkedést.⁴⁴ (Ez talán részben magyarázatot adhat arra is, hogy az USA miért nem csatlakozott a Gyermekjogi Egyezményhez.)

Természetesen a szerződésekhez való csatlakozás nem jelenti azt, hogy azok tartalmát valóban be is tartják. A legitimáció növekedését már maga a ratifikáció is megadja, hiszen ennek önmagában gesztusértéke van, és így alkalmassá válik arra is, hogy elfedjenek vele problémákat – legyenek ezek emberi jogi, gazdasági vagy más jellegűek.⁴⁵ Ezt a fajta ratifikációs viselkedést tehát nagyban erősíti az, ha vélhetőleg nem jár gyakorlati következménnyel egy-egy szerződés.⁴⁶

Ez újra felveti a kérdést, hogy mekkora jelentősége van az emberi jogi szerződéseknek és az ezek nyomán kialakuló emberi jogi rezsimnek, vagy bármely hasonló, nem közvetlenül állami érdekeket szolgáló szerződésnek. A szöveg röviden kitér erre a problémára is. Azt állítja, hogy míg a hidegháborúban valóban nem volt különösebben nagy következménye egy-egy emberi jogi

⁴¹ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 727–729.

⁴² WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 726.

⁴³ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 748.

⁴⁴ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 748.

⁴⁵ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 749.

⁴⁶ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 749.

szerződésnek, hiszen ezektől valamelyik nagyhatalom alighanem meg tudta védeni a „renitens” államot, a rezsim kialakult, és mostanra megerősödött.⁴⁷

Az egyes országok emberi jogi helyzete beszédtemává vált mind nemzetközi, mind hazai szinten, és a negatív megítélés igen komoly következményekkel járhat. Ugyan a közvetlen, legitim következmények továbbra sem súlyosak, de a nemzetközi politikai döntésekben komoly szerepet játszhat az emberi jogi faktor, remek hivatkozási pont lehet, pl. ha külső beavatkozásról kell dönteni.

A Gyermekjogi Egyezményt és a fakultatív jegyzőkönyvek ratifikációs helyzetét nagyban magyarázzák a fenti következtetések. A Gyermekjogi Egyezmény és az első két kiegészítő jegyzőkönyv témájánál fogva igencsak alkalmasnak tűnik a legitimáció növeléséhez, ráadásul a jelentéstételi kötelezettségen kívül semmilyen más mechanizmust sem tartalmaznak, amelyek csorbítanák az államok szuverenitását. Nem ez a helyzet azonban a harmadik fakultatív jegyzőkönyvvel, amely pont egy erősebb ellenőrző mechanizmust hív életre, amely lehetővé teszi az állammal szembeni panasztételt – az állammal szembeni panasz pedig egyenlő az állam nemzetközi presztízsének csökkenésével.

Ugyancsak a fentieknek megfelelően meglehetősen vegyes azoknak az államoknak a képe, amelyek csatlakoztak a szerződéshez. A második számú függelék ábrája azt mutatja, hogy mely államok írták alá vagy ratifikálták a harmadik jegyzőkönyvet. Mint látható, két kontinens az, amelynek államai legnagyobb arányban ratifikálták azt: Európa (különösen Nyugat-Európa) és Dél-Amerika. Az előbbiek között van többek közt Németország, Belgium, Franciaország és Finnország, amelyek egyértelműen mag-államnak tekinthetők. Ezek azok az államok, amelyektől köznapi logikával valóban el is várjuk, hogy ilyen jellegű szerződésekhez csatlakozzanak, bár a fenti tanulmány szerint ez kevésbé jellemző. Attól, hogy nagy arányban ratifikálták a harmadik jegyzőkönyvet, valószínűleg nem a legitimációjuk további növelését várták, hanem másféle érdeket szolgáltak, legyenek ezek reálérdekek vagy ideológiai jellegűek, esetleg a kettő ötvözeteként a nyugati (nyugat-európai) *soft power* erősítése.

A dél- és közép-amerikai államok, köztük például Costa Rica, Chile és Bolívia, nagyjából kimerítik a nem igazán fejlett, nem mag-állam kategóriát, ahol az emberi jogok kevésbé érvényesülnek a mindennapokban. Ezek az országok a fentiek kompenzálására megragadják az alkalmat, hogy presztízsüket növeljék. Ezt erősíti meg a harmadik számú függelék ábrája is, amely tizennyolc emberi jogi szerződés ratifikációját mutatja. Ezen mutató alapján ugyanezek az államok (kiegészülve más, a térségbe tartozó és azon kívüli államokkal,

⁴⁷ WOTIPKA – TSUTSUI (2008), 750.

például Brazíliával, Mexikóval, Ecuadorral és szaharai államokkal, például Nigerrel és Malival) a világ élmezőnyébe tartoznak. Ugyancsak ebbe a kategóriába illik Ukrajna, Gabon és Mongólia is, amelyek szintén ratifikálták a legtöbb emberi jogi szerződést.

Multilaterális szerződések megkötésekor az államok részéről egyoldalú fenntartások tehetők, amennyiben a szerződés ezt nem zárja ki vagy nem korlátozza. Ez azt jelenti, hogy az adott államra fenntartásának megfelelően korlátozottan lesz érvényes az adott szerződés mindaddig, amíg ez nem jelenti a szerződés kiüresítését.⁴⁸ A harmadik fakultatív jegyzőkönyv 12. cikke egyfajta „pozitív fenntartáshoz” köti az államközi kommunikáció lehetőségét: a Bizottság nem fogad el panaszt sem olyan államtól, sem olyan állammal kapcsolatban, amelyek ehhez külön nem járultak hozzá.⁴⁹

Ezt a fenntartást harmincegy részes államból mindössze kilenc tette meg teljes egészében: Albánia, Németország, Chile, Finnország, Szlovákia, Csehország, Olaszország, Liechtenstein és Portugália. Belgium pedig egyetlen szóval változtatta meg az eredeti szöveget, ezzel gyengítve a Bizottság hatalmát maga felett. (Az eredeti szöveg szerint a Bizottság fogadhatja és mérlegelheti a panaszokat, Belgium fenntartásában azonban az utóbbi szó nem szerepel. Ez elég lehet arra, hogy ha Belgium ellen más államtól panasz érkezik, Belgium megkérdőjelezhesse a Bizottság jogát ennek vizsgálatára.)

Három másik ország élt másféle fenntartással: Törökország rögzítette, hogy a Gyermekjogi Egyezmény és a két korábbi fakultatív jegyzőkönyv kapcsán tett fenntartásai továbbra is érvényben vannak, Monaco pedig a 13. cikkben foglalt bizottsági jogkört utasította el, amely szerint a Bizottság a szerződések súlyos és rendszeres megsértésének gyanúja esetén vizsgálatot folytathat le. Ukrajna azt emelte ki, hogy ameddig az Oroszország által ideiglenesen elfoglalt területeken, illetve a háborús övezetekben vissza nem áll az alkotmányos rend, addig nem tudja garantálni a szerződések érvényesülését.⁵⁰

A szerződés teljes szövege tehát mindössze kilenc államra érvényes, huszonnégy állam nem járul hozzá, hogy más állam panaszt tegyen ellene (és így lemond a jogról, hogy ő maga más állam ellen panasszal éljen), Monaco pedig a Bizottság egy komoly kompetenciáját nem ismeri el. A harmincegy részes állam ugyanakkor elfogadja, hogy gyermekek, azok csoportja, vagy képviselőjük a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után panaszt teygenek az állam ellen.

⁴⁸ SHAW (2008), 744–745.

⁴⁹ Optional Protocol, Article 12.

⁵⁰ United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11. d

Erre eddig egyetlenegyszer került sor: 2014-ben a ghánai nemzetiségű Abdul-Hamid Aziz panasszal fordult a Bizottság felé Spanyolországgal szemben. Beadványában azt állította, hogy 2010-ben, amikor Spanyolországba érkezett a családja nélkül, az orvosi vizsgálatok azt mondták ki, hogy minimum tizenkilenc éves, és így nem jogosult az elhagyatott gyermekeket megillető állami védelemre, holott valójában 1994-ben született, így a kérdéses időben még kiskorú volt. Az alperes többször is bíróság elé vitte az ügyét, de beadványait és fellebbezéseit sorra elutasították, bár a Ghána madridi konzulátusa által kiadott anyakönyvi kivonatban és az útleveleiben szintén szerepelt a születési dátuma, és ezen papírok érvényességét nem vitatták.⁵¹

A Bizottság érdemben nem is vizsgálta az ügyet, mert a beadási feltételek nem teljesültek. Abdul-Hamid Azizt az első sérelem 2010-ben érte, utolsó fellebbezését a spanyol Legfelsőbb Bíróság 2013 szeptemberében semmisítette meg, a harmadik fakultatív jegyzőkönyv pedig csak 2014. április 14-én lépett hatályba. A Bizottság a hatálybalépés előtti eseteket a 7. cikk 7. pontja szerint csak akkor vizsgálhatja, ha a jogsértések a hatálybalépés után is folytatódnak, ez pedig ebben az esetben nem teljesült.⁵²

4. Összefoglalás

A kutatási kérdésem az volt, hogy az állami szuverenitás és az emberi jogok ellentmondása hogyan jelenik meg egy konkrét nemzetközi szerződés, a Gyermejjogi Egyezményhez fűzött kommunikációs eljárásról szóló fakultatív jegyzőkönyv kapcsán. Wotipka és Tsutsui már bemutatták, hogy az emberi jogi szerződések ratifikációját nagyban meghatározza az államok legitimitáció iránti törekvése (amelyet például az együttműködő magatartásuk is segít), hogy ezáltal megerősítsék nemzetközi helyzetüket.

A fakultatív jegyzőkönyv óvatos megfogalmazásán túl a ratifikációi kapcsán is igazolódni látszik az az állítás, hogy igen sok olyan állam csatlakozik emberi jogi szerződésekhez, amelyek területén az emberi jogok megvalósulása kérdéses. Emellett a tény, hogy erre a fakultatív jegyzőkönyvre nem jellemző a Gyermejjogi Egyezmény és az előző két jegyzőkönyv esetében tapasztalt rendkívüli „ratifikációs lelkesedés” (sem a csatlakozások számában, sem azok gyorsaságában) bizonyítja, hogy az államok ratifikációját nagyban serkenti az a percepció, hogy az adott szerződésnek nem lesznek komoly következményei.

⁵¹ Gyermejjogi Bizottság CRC/C/69/D/1/2014 sz. határozata <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1959> (2016-03-25)

⁵² Gyermejjogi Bizottság CRC/C/69/D/1/2014

Ez a megállapítás a harmadik jegyzőkönyvre nem igaz, hiszen ez nem olyan vállalásokat tartalmaz, amelyek teljesítése alól a részes államok következmények nélkül kibújhatnának. Éppen ellenkezőleg, a panasztételi mechanizmus, amelyet ez a szerződés életre hív, azzal járhat, hogy az adott államot elmarasztalja a Bizottság azért, mert korábbi vállalásainak nem tett eleget. Egy ilyen elmarasztalás nagyban ronthatja az államok nemzetközi presztízsét, amely ellentétes az emberi jogi szerződések ratifikációjának legfőbb motivációjával, az államok nemzetközi pozíciójának javításával.

Bibliográfia

- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- BUERGENTHAL, Thomas (2001), *Nemzetközi emberi jogok*, Budapest, Helikon, 14.
- Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet, *A 20. éves a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény*. www.ncsszi.hu/download.php?file_id=265 (2015-11-13)
- Gyermekjogi Bizottság CRC/C/69/D/1/2014 sz. határozata <http://juris.ohchr.org/Search/Details/1959> (letöltve: 2016. III. 25.)
- GYURKÓ Szilvia (szerk.) – NÉMETH Barbara (2014), *Te hogy vagy? Az UNICEF Magyar Bizottság Gyermekjóléti jelentése – Záró jelentés*. <http://unicef.hu/wp-content/uploads/2014/11/Az-UNICEF-Magyar-Bizotts%C3%A1g-Gyermekj%C3%B3ll%C3%A9ti-jelent%C3%A9se.pdf> (2015-09-30)
- KARDOS Gábor – Dr. LATTMANN Tamás (szerk.) (2010), *Nemzetközi jog*, Budapest, ELTE Eötvös.
- KEIRSLICK, Benoît Van (2013), *Information OP3 CRC*, Európai Bizottság, 2013. VII. 2. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.group-DetailDoc&id=16934&no=3> (2016-03-08)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRC.aspx> (2016-03-28)
- OSIANDER, Andreas (2001), Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth, *International Organization*, [55] (2) 251–287.
- SHAW, Malcolm N. (2008), *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKINNER, Quentin (2010), The sovereign state: a genealogy, In *Sovereignty in Fragments*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STATUS OF RATIFICATION INTERACTIVE DASHBOARD: Convention on the Rights of the Child. <http://indicators.ohchr.org/> (2017-02-15)
- United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .b Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)
- United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .c Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)

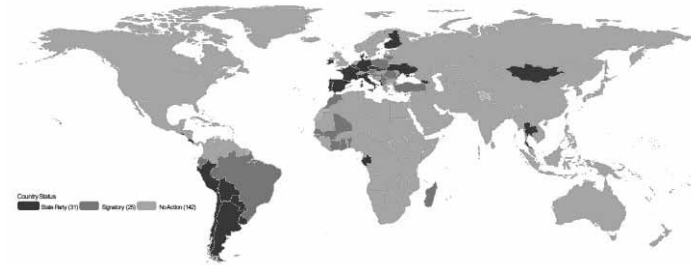
United Nations Treaty Collection: CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 11 .d Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=_en (2017-02-15)

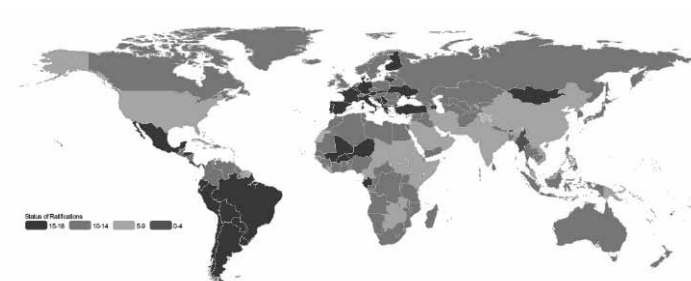
WOTIPKA, Christine Min – TSUSUI, Kiyoteru (2008), Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties, 1965–2001, *Sociological Forum*, [23] (4), 724–754.

Függelék

1. WOTIPKA, Christine Min – TSUSUI, Kiyoteru (2008), Global Human Rights and State Sovereignty: State Ratification of International Human Rights Treaties, 1965–2001, *Sociological Forum*, [23] (4), 727.



2. Status of Ratification – Interactive Dashboard: Optional Protocol on the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. <http://indicators.ohchr.org/> (2017-02-15)



3. Status of Ratification – Interactive Dashboard:
 Ratification of 18 Human Rights Treaties.
<http://indicators.ohchr.org/> (2017-02-15)

Treaty name	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD)
Monitoring body	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Year adopted	1965
Year entered into force	1969
Number of states parties	157
Treaty name	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)
Monitoring body	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Year adopted	1966
Year entered into force	1976
Number of states parties	144
Treaty name	International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR)
Monitoring body	Human Rights Committee
Year adopted	1966
Year entered into force	1976
Number of states parties	147
Treaty name	The International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (APAR)
Monitoring body	Group of Three
Year adopted	1973
Year entered into force	1976
Number of states parties	101
Treaty name	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)
Monitoring body	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
Year adopted	1979
Year entered into force	1981
Number of states parties	167
Treaty name	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (CAT)
Monitoring body	Committee against Torture
Year adopted	1984
Year entered into force	1987
Number of states parties	124
Treaty name	Convention on the Rights of the Child (CRC)
Monitoring body	Committee on the Rights of the Child
Year adopted	1989
Year entered into force	1990
Number of states parties	191

Note: Number of states parties is as of 2001.
Source: United Nations (2002).

