

# Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára



Szerkesztette:  
CSAPÓ ZSUZSANNA

 Dialóg Campus

 Wolters Kluwer

JUBILEUMI TANULMÁNYKÖTET  
AZ 1966. ÉVI EMBERI JOGI EGYEZSÉGOKMÁNYOK  
ELFOGADÁSÁNAK 50. ÉVFORDULÓJÁRA

Vákát oldal

JUBILEUMI  
TANULMÁNYKÖTET  
AZ 1966. ÉVI EMBERI JOGI  
EGYEZSÉGOKMÁNYOK  
ELFOGADÁSÁNAK  
50. ÉVFORDULÓJÁRA

Szerkesztette  
Csapó Zsuzsanna

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Andrássy György  
Bruhács János  
Chronowski Nóra  
Csapó Zsuzsanna  
Kaponyi Erzsébet  
Kardos Gábor  
Kecskés Gábor  
Komanovics Adrienne  
Kovács Péter  
Lakatos István  
Lattmann Tamás  
Lukonits Ádám  
Molnár Tamás  
Raisz Anikó  
Szabó Gábor  
Tóth Norbert

Szakmai lektor  
Lattmann Tamás

© A szerkesztő, 2019

© A szerzők, 2019

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Tartalom

<i>Csapó Zsuzsanna</i> Szerkesztői előszó	9
<i>Kovács Péter</i> Prológus	13
<i>Andrássy György</i> A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke	17
<i>Bruhács János</i> A népek önrendelkezési joga: a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadsága	33
<i>Chronowski Nóra – Lukonits Ádám</i> A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya az Alkotmánybíróság gyakorlatában	53
<i>Csapó Zsuzsanna</i> Univerzális emberi jogi bíróság: illuzórikus utópia vagy megvalósítható, megvalósítandó realitás?	69
<i>Kaponyi Erzsébet</i> A gazdasági, szociális és kulturális jogok értelmezésének sajátos vonásai	95
<i>Kardos Gábor</i> Egyetemesség, fokozatos végrehajtás, gazdasági válság: a GSZKJNE ötven év után	113
<i>Kecskés Gábor</i> Egyéni panaszjog a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén – érvek és ellenérvek	125
<i>Komanovics Adrienne</i> Az egyezségokmányok érvényesülése: a nemzetközi ellenőrzés hatékonyságának korlátai	141

*Lakatos István*

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságától az Emberi Jogi Tanácsig vezető út,  
avagy az emberi jogok nemzetközi védelmének rövid története  
a második világháborút követően 165

*Molnár Tamás*

A külföldiek kiutasításának korlátai a Polgári és politikai jogok nemzetközi  
egyezségokmányának koordináta-rendszerében – 50 év távlatából 183

*Raisz Anikó*

Az Emberi Jogi Bizottság a nemzetközi bírói fórumok egymásra hatásában 207

*Szabó Gábor*

A gazdasági, szociális és kulturális emberi jogok érvényesíthetősége  
– Az államok és nem állami szereplők nemzetközi felelőssége 223

*Tóth Norbert*

Korlátozottan veleszületett jogok  
– A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához  
fűzött fenntartások értékelése 243

*Lattmann Tamás*

Epilógus – lektori utószó 265

A tanulmánykötet szerzői 267

The Authors of this Volume 269

„[...] az emberi közösség valamennyi tagja  
veleszületett méltóságának, valamint  
egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak  
az elismerése a szabadság, az igazságosság  
és a világbéke alapja [...]”

“[...] recognition of the inherent dignity and of  
the equal and inalienable rights of all members  
of the human family is the foundation of  
freedom, justice and peace in the world [...]”

Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya,  
Preambulum

Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya,  
Preambulum

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata,  
Preambulum<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A magyar fordítás forrása: 1976. évi 8. és 9. törvényerejű rendeletek a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről. A kötetben mottóként feltűnő idézeteket a szerkesztő válogatta, és – ellenkező jelzés hiányában – az angol nyelvű vagy angol nyelven is elérhető idézeteket fordította.



Vákát oldal

*Csapó Zsuzsanna*

## **Szerkesztői előszó**

2016. december 16-án a népesnek nem, ám annál összetartóbbnak nevezhető hazai nemzetközijogász-szakma képviselői közül megtisztelő módon sokan elfogadták tanszékünk, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Jogi Tanszékének meghívását, és a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 1966. évi elfogadásának ötvenedik, hatálybalépésük negyvenedik évfordulójának apropójára összehívott konferencián ki előadóként, ki az egyes szekciók levezető elnökeként, ki a hallgatóság tagjaként, ki hozzászólóként, kérdezőként emelte az esemény fényét. Külön örömet jelentett számomra, hogy rendezvényünk a nemzetközi jogászok mellett más kollégák, valamint a szakmán túlról érkezők, csakúgy számos hallgatónk számára is vonzóknak bizonyult.

Konferenciánk megnyitásakor egy pár héttel korábban New Yorkban elhangzott beszéd utolsó mondatát citáltam felütésként. 2016 októberének végén ZEID RA'AD AL-HUSSEIN, az ENSZ emberi jogi főbiztosa e szavakkal zárta felszólalását az ENSZ Közgyűlésének az emberi jogi egyezségokmányok ötven évvel korábbi elfogadására emlékező ülésén: „Az egyezségokmányok elfogadásának ötvenedik évfordulóján meg kell erősítenünk elköteleződésünket az együtt Az emberi jogok nemzetközi törvényének nevezett három dokumentum, azaz a két egyezségokmány, továbbá Az [emberi jogok] egyetemes nyilatkozat[a] mellett. [...] Bennük él ugyanis a világ reménye a békére” – mondta a főbiztos.<sup>1</sup>

Alláspontja szerint „nem lesz béke, nem lesz fejlődés, nem lesz biztonság és nem lesz jövő, ha ignoráljuk az emberi jogokat [...]”.<sup>2</sup> Korábban JAN ELIASSON, az ENSZ főtitkár-helyettese<sup>3</sup> is ekként fogalmazott: „Fejlődés nélkül nem lehet béke, béke nélkül nem lehet

---

<sup>1</sup> „The 50<sup>th</sup> anniversary of the Covenants must be an occasion to reaffirm our commitment to the International Bill of Rights – the great tripod of principle and commitment that is formed by the two Covenants and the Universal Declaration. These texts are the bedrock of sound governance. In them lives the world's hope for peace.” *Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, at the General Assembly commemorative event to mark the 50th anniversary of the Human Rights Covenants.* 19 October 2016. Forrás: [http://2covenants.ohchr.org/News-Events\\_Detail-9.html](http://2covenants.ohchr.org/News-Events_Detail-9.html) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)

<sup>2</sup> „There will be no peace, no development, no safety and no future if we ignore the rights of the people – all the world's people.” *Ibid.*

<sup>3</sup> 2012 és 2016 között.

fejlődés, és se tartós béke, se fenntartható fejlődés nem érhető el az emberi jogok és a jog uralmának (*rule of law*) tisztelete nélkül.”<sup>4</sup>

A főtitkárhelyettesről azt tartják, mindig a zsebében hordja az ENSZ Alapokmánya egy példányát.<sup>5</sup> Valahogy hasonlóan éreztem én is magam a jubileum évében, 2016-ban az emberi jogi egyezségokmányokkal kapcsolatban, mert ugyan ha nem is hordoztam őket fizikailag magammal mindenfelé, elszakadni tőlük tán egy napra sem sikerült.

Tizennégy kollégával ugyanis arra vállalkoztunk, hogy papírra vetjük gondolatainkat, amelyek az egyezségokmányok kerek évfordulója kapcsán fogalmazódtak meg bennünk. Magam szerkesztőként igyekeztem összefogni a szálakat, s e munka eredményeként született meg e – végül, társszerzőség okán, tizenhárom írást tartalmazó – tanulmánykötetünk.

A szerződések elfogadása napjára időzített decemberi tanácskozásunkra – élvezve szerkesztői mivoltom előnyét – már valamennyi tanulmány kéziratát megismerhettem, szerzőink többsége ugyanis már nyár végére, néhányuk az ősz derekára elkészült összegző írásával. (Így a könyvünkben szereplő adatok, információk hatályosságát is ez az időszáv jelzi.) E konferencia alkalmat biztosított arra, hogy a készülő kötet szerzői előszóban is előadhassák leglényegibb megállapításaikat. A roppant változatos témák kifejtésére azonban mégiscsak a nyomtatott formátum adott lehetőséget. A szerkesztői feladatokkal sajnos csak időmésztően tudtam haladni, s csupán bízhatok benne, hogy a „jó munkához idő kell” maxima igazolhatja az elvárttal szembeni későbbi megjelenést.

Hálásan köszönöm szerzőinknek, hogy vállalkoztak e közös projektre – megtisztelő volt lejegyzett ideáikat elsőként befogadnom –, s hogy türelemmel és megértéssel vették kéréseimet, javaslataimat, észrevételeimet. Köszönettel tartozom a kötet szakmai lektorának, LATTMANN TAMÁSNAK is alapos és körültekintő munkájáért. Az Olvasónak értő elmélyedést kívánok az írásokban, bízom benne, hogy sokakat továbbgondolásra készítetnek majd e kerek évforduló kapcsán közrebocsátott elemzések, megállapítások, termékeny szakmai vitákat indítanak el, és netán a nyitva maradt kérdések, dilemmák hamarosan választ is nyernek, megoldást találnak.

Végül ismételten az OHCHR<sup>6</sup> élén 2014 óta álló főbiztost idézném. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának szintén a 2016-os jubileumi évben tartott, az 1966. évi szerződéseknek dedikált ülésén megfogalmazott alábbi gondolatai reményeim szerint alátámasztják az emberi jogok, az emberi jogok védelmének szentelt egyezségokmányok, és az emberi jogok jelen

<sup>4</sup> “There can be no peace without development, no development without peace, and no lasting peace or sustainable development without respect for human rights and the rule of law.” *We Must Safeguard Sustainable Development through Effective Crime Prevention*, Deputy Secretary-General Tells General Assembly. United Nations, Meetings Coverage and Press Releases, DSG/SM/850-GA/11622-SOC/CP/358. 25 February 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/dsgsm850.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/dsgsm850.doc.htm) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.); DEWS, Fred (2013): UN Deputy Secretary-General Jan Eliasson: No Peace without Development, No Development without Peace. [Brookings.edu](http://Brookings.edu), 17 October 2013. Elérhető: [www.brookings.edu/blog/brookings-now/2013/10/17/un-deputy-secretary-general-jan-eliasson-no-peace-without-development-no-development-without-peace](http://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2013/10/17/un-deputy-secretary-general-jan-eliasson-no-peace-without-development-no-development-without-peace) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)

<sup>5</sup> *Charter a Constant Reminder of Duty to Uphold United Nations Founding Principles*, Deputy Secretary-General Says at Anniversary Event. United Nations, Meetings Coverage and Press Releases, DSG/SM/883-HQ/689. 26 June 2015. Elérhető: [www.un.org/press/en/2015/dsgsm883.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2015/dsgsm883.doc.htm) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)

<sup>6</sup> OHCHR: Office of the UN High Commissioner for Human Rights, az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala.

---

helyzetét bemutató, elemző, értékelő, kritikával illető írások, tanulmányok, értekezések jelentőségét: „Az emberi jogok békét teremtenek az államokon belül és az államok között.”<sup>7</sup>

Hogy hol tartunk ezen az úton fél évszázaddal az egyezségokmányok elfogadása után, s milyen irányban muszáj továbbhaladnunk, kötetünk ezt igyekszik – az Olvasó segítő közreműködésével – megragadni.

---

<sup>7</sup> „Human rights build peace within and among States.” *Human Rights Treaties are ‘Bedrock of Sound Governance’, Says Top UN Official Marking 50<sup>th</sup> Anniversary*. UN News Centre, 1 March 2016. Elérhető: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53347#](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53347#). WWpduYTjIU (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)

Vákát oldal

Kovács Péter

## Prológus

1976-ban jelent meg KOVÁCS ISTVÁN és SZABÓ IMRE szerkesztésében *Az emberi jogok dokumentumokban* című könyv,<sup>1</sup> az akkori hatalomhoz tagadhatatlanul régóta közel álló, a szakmai közvélemény által meghatározó befolyásúnak tartott két jogász akadémikus bevezető tanulmányával, amelyek közül KOVÁCS ISTVÁN professzorom az összehasonlító alkotmánytörténetit, a jogelméletet uraló SZABÓ IMRE pedig a nemzetközi jogit jegyezte. A vörös és arany színű borítóval megjelent könyv megdöbbentően rövid idő alatt – tulajdonképpen az úgynevezett Ünnepi Könyvhéten – elkelt, szinte szétkapkodták, és rövidesen egy tojáshéj színű második kiadásról kellett gondoskodni.<sup>2</sup> Örültem annak, hogy szegedi egyetemi hallgatóként nekem is sikerült akkor – még az első kiadásból – egy példányt szereznem.

Miért volt ez a könyv váratlan siker?

Az az igazság, hogy nem az alkotmánytörténeti analízis, a Magna Carta, az angol és a francia forradalom, valamint az Amerikai Egyesült Államok alkotmányai vagy egyéb fontos jogi okmányai emberi jogi fejezeteinek közlése miatt, nem is a bismarcki, weimari, bolsevik, sztálini és úgynevezett népi demokratikus alkotmányok emberi jogi (vagy az utóbbi három esetében „állampolgári jogi”) katalógusai miatt, hanem mert benne voltak a nagy nemzetközi emberi jogi okmányok, így *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata*, az *Emberi jogok európai egyezménye* és a két, akkor már Magyarországot is kötő nemzetközi szerződés, az ENSZ égisze alatt kidolgozott *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya*, valamint a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya*: itt maga a tény volt a fontos, nem pedig a nemzetközi jogi dokumentumokat bemutató fejezet bevezető tanulmányának tetten érhető egyoldalúságai, csúsztatásai, vonalassága. Ez, ha úgy tetszik, akkor a megjelentetés ára volt.

A könyvet tudatosan az 1966-ban elfogadott egyezségokmányok 1976-os hatálybalépéséhez időzítették.

A nemzetközi jogászok részéről a két egyezségokmány magától értetődően a figyelem előterébe került, egy sor tanulmányt eredményezett például a szükségállapot korlátozhatóság, a kisebbségvédelem, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a környezetvédelemmel való összefüggések, az alkotmányos emberi jogi katalógus kívánatos tartalma területén. Az egyezségokmányok mentén a menekültekről és a gyermekek jogainak védelméről szóló ENSZ-okmányok is számos tanulmányt inspiráltak.

A rendszerváltozáshoz érve azonban az Európa Tanácsba való felvétel előkészületei, majd az Emberi jogok európai egyezményének ratifikálása és az Emberi Jogok Európai

<sup>1</sup> Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

<sup>2</sup> Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

Bírósága joggyakorlatának az elemzése, magyarázata és népszerűsítése, adott esetben egyes hiányosságainak a feltárása került előtérbe, az egyezségokmányok pedig a figyelem háttérébe szorultak, különösen ami a monitoringeljárást végző testületek joggyakorlatának elemzését illeti.

Ezért is üdvözlendő CSAPÓ ZSUZSANNÁNAK, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem docensének avatott szerkesztésében megjelent könyv, amelyben tizenhárom tanulmány járja körbe a két egyezségokmány legfontosabbnak tartott kérdéseit, immár az elfogadás ötvenedik, illetve a hatálybalépés negyvenedik évfordulóján.

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya a kisebbségvédelem (ANDRÁSSY GYÖRGY), az önrendelkezési jog és a természeti erőforrásokkal való rendelkezés (BRUHÁCS JÁNOS), a menekültek és az idegenjog (MOLNÁR TAMÁS), a monitoringot végző testületek és az emberi jogi bíróságok joggyakorlatának kölcsönhatásai (RAISZ ANIKÓ) és az egyezségokmányhoz fűzött fenntartások (TÓTH NORBERT) tükrében vált tüzetes vizsgálat tárgyává.

A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányáról írt tanulmányok a hazai alkotmánybírói joggyakorlat hivatkozásait (CHRONOWSKI NÓRA és LUKONITS ÁDÁM), valamint az egyezségokmányban foglalt jogok értelmezéseinek sajátosságait (KAPONYI ERZSÉBET) elemzik, illetve a gazdasági válságok okozta nehézségekkel szembesítenek (KARDOS GÁBOR), kitérve az újonnan bevezetett egyéni panaszjog valós perspektíváira (KECSKÉS GÁBOR), valamint a végrehajtásban az állami és a nem állami szereplők felelősségére is (SZABÓ GÁBOR).

Olvashatunk továbbá egy esetleges egyetemes emberi jogi bíróság felállítása körüli kételyekről (CSAPÓ ZSUZSANNA), a két egyezségokmány és más emberi jogi szerződések kapcsán a monitoring hatékonyságáról (KOMANOVICS ADRIENNE), valamint az ENSZ emberi jogi reformjairól is (LAKATOS ISTVÁN).

A tudományos életben ismert és elismert szerzők között vannak elméleti nemzetközi jogászok, alkotmányjogászok, jogbölcselek és gyakorló diplomataik, akiknek a saját megközelítésük sokban egyezik, esetenként persze életkortól, vérmérséklettől függően, valamint az elméleti felismerések és gyakorlati tapasztalatok alapján különbözik is. Egységesekek azonban abban, hogy az egyezségokmányokat továbbra is meghatározó fontosságú dokumentumnak tekintik, amelyek ismerete nélkülözhetetlen, akkor is, ha hazai jogintézményeinkre, és akkor is, ha a magyar külkapcsolatokra gondolunk, különös tekintettel azokra az államokra, amelyeket már csak földrajzi helyzetükre is tekintettel az európai emberi jogi okmányok eleve nem köthetnek. A feldolgozott témakörök pedig, mint láthattuk, a két egyezségokmány legfontosabb tárgyköreit, érvényesülésük legfontosabb feltételeit tekintik át.

A tanulmánykötet a sohasem hálás munkát önzetlenül vállaló szerkesztő és vele együtt a szerzők reményei szerint hozzájárulhat ahhoz, hogy új erőre kapjon az egyezségokmányok vizsgálata és különösen a monitoringra irányuló figyelem, ami annál is inkább indokolt, mivel a strasbourgi emberi jogi szerződések, illetve a két egyezségokmány által lefedett jogok nem teljes egészében azonosak. Mindkét terep egyaránt fontos. Strasbourg mellett Genfre is figyelnie kell annak, aki otthon akar lenni az emberi jogok világában.

A szerkesztői, szerzői és kiadói reményekben osztozik jelen először írója is, aki jó szívvel ajánlja e könyvet nemcsak a nemzetközi jogászok, de általában a jogászok és az emberi jogi kérdések iránt érdeklődő szélesebb olvasóközönség figyelmébe.

„Az a gond a világgal, hogy túl szűkre szabjuk,  
kik tartoznak a családukba.”

“The problem with the world is that we draw the  
circle of our family too small.”

„Az emberi jogok nem privilégiumok,  
amelyekkel a kormányok ruháznak fel  
bennünket. Az emberi jogok minden  
embert emberi mivoltánál fogva megillető  
jogosultságok.”

“Human rights are not a privilege conferred  
by government. They are every human being’s  
entitlement by virtue of his humanity.”

Kalkuttai Szent Teréz (Teréz anya)



Vákát oldal

*Andrássy György*

## **A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának kisebbségi cikke<sup>1</sup>**

A tanulmány emlékeztet arra, hogy CAPOTORTI és THORNBERRY szerint az egyezségokmány 27. cikkének vannak lényeges implikációi, majd hozzáfog az ilyen implikációk kibontásához. Az egyik legfontosabb eredmény, amelyhez eljut, az, hogy a 27. cikkben foglalt mindhárom kisebbségi jogot egyetemes jogként kellett volna elismerni: nyelv-szabadságként, kultúraszabadságként és vallásszabadságként. Mindhárom szabadság, melyek közül az első kettő még kevésbé ismert és elismert, elsősorban magánéleti szabadság, de mindháromnak vannak a közsférára vonatkozó implikációi is. Ezek közé tartoznak a hivatalos nyelvi jogok is, ezekről azonban vezető teoretikusok azt tartják, hogy egyetemes jogokként való elismerésük azzal járna, hogy a világon beszélt valamennyi nyelvet hivatalos nyelvvé kellene tenni a világ minden államában, ami irracionális lenne. A tanulmány szerzője ezzel nem ért egyet: rámutat, hogy az irracionalitás problémája megoldható, s a megoldás még azokat a félelmeket is eloszlatja, amelyek a 27. cikk szövegezésekor meggátolták a cikkbe fölvetett jogok egyetemes jogokként való definiálását. A megoldás alapja az a felismerés, hogy vannak területhez kötött emberi jogok, azaz olyan jogok, amelyek mindenkit megilletnek, de nem mindenhol; erre a politikai jogok nyújtják a legjobb példát. A cikk végkövetkeztetése az, hogy a három jog közsférára vonatkozó implikációi is az ilyen emberi jogok közé tartoznak.

### **Bevezetés**

*A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* (a továbbiakban: PPJNE) kisebbségi cikkéről egykor nagy viták folytak; e viták az 1990-es évek közepe táján lecsendesedtek, a problémák azonban nagyjából fennmaradtak. Ily módon a 27. cikkel kapcsolatban ma is sok a nyitott kérdés, csak most kevés szó esik róluk. Ez a tanulmány ilyen kérdéseket elevenít fel, anélkül azonban, hogy részletesebb áttekintésre vállalkozna: megelégszik azzal, hogy felvillantja a nemzetközi jog néhány nagy tekintélye által egykor megfogalmazott főbb problémákat és azt a megoldási kísérletet, amelybe e tekintélyek egykor belefogtak, de befejezetlenül hagytak.

---

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjainak támogatásával készült. A közleménnyel a szerző a Pécsi Tudományegyetem alapításának 650. évfordulójára is emlékezik.

A tanulmány szerzőjét régtől fogva, immár több mint két évtizede foglalkoztatják a 27. cikkel kapcsolatos kérdések, a fentiekben említett nemzetközi jogi viták azonban eleinte nem hatottak rá nagy ösztönzőerővel; ő ugyanis bizonyos fokban új módon feszegette a cikk gyengeségeit, és új módon keresgélte a megoldás útjait is. Jó időbe telt, mire rádöbbent, hogy a 27. cikkről kidolgozott jogértelmezése minden újszerűsége mellett valójában épp annak az értelmezési kísérletnek a folytatása, amelyet a nemzetközi jog néhány nagy tekintélye évtizedekkel ezelőtt elkezdett, de nem fejezett be. A tanulmány ebbe az összefüggésbe helyezve vázolja a szerzőnek a 27. cikkre vonatkozó jogértelmezését, illetve ennek fontosabb elemeit.

## A PPJNE megszületése és a 27. cikkel kapcsolatos viták

Azzal, hogy ötven évvel ezelőtt, 1966. december 16-án az ENSZ Közgyűlése elfogadta a PPJNE-t, valamint a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát* (a továbbiakban: GSZKJNE), lezárult az a nagyszabású kodifikációs munka, mely 1947 elején vette kezdetét, és amely az emberi jogok nemzetközi jogi kodifikálására irányult. Az eredeti elgondolás szerint a kodifikáció eredményét egyetlen dokumentum, Az emberi jogok nemzetközi törvénye foglalta volna magában, nem sokkal a munkálatok megkezdése után azonban a kodifikátorok úgy döntöttek, hogy két vagy három dokumentumot készítenek: egy nemzetközi kötőerővel nem bíró nyilatkozatot, egy nemzetközi egyezményt és esetleg egy egyezményt a végrehajtás kérdéseiről. Abban is egyetértésre jutottak, hogy akárhány dokumentum születik is, ezeket együttesen tekintik majd Az emberi jogok nemzetközi törvényének.

A kodifikáció első nagy eredményét, a deklarációt Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata címmel már 1948 decemberében elfogadta az ENSZ Közgyűlése, ezt követően azonban a kodifikáció lelassult, és a befejezésig még további tizennyolc évet vett igénybe. Ez idő alatt a tervezett nemzetközi szerződést két egyezményre bontották, ugyanakkor a végrehajtás kérdéseiről szóló rendelkezéseket beiktatták ezekbe az egyezményekbe. Így végül három dokumentumot, egy nyilatkozatot és két egyezményt készítettek. Ennek megfelelően 1966. december 16-án nem csupán két egyezségokmány született meg a PPJNE, valamint a GSZKJNE elfogadásával, hanem teljessé vált *Az emberi jogok nemzetközi törvénye* is.

*Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (a továbbiakban: Nyilatkozat) még nem tartalmazza azokat a jogokat, amelyeket a PPJNE kisebbségi cikke, a 27. cikk ismer el, ez azonban nem jelenti azt, hogy a Nyilatkozat szövegezése során szóba sem kerültek ezek a jogok. Ellenkezőleg! Már a Nyilatkozat első tervezetében volt egy cikk, amely ilyen jogokat foglalt magában, ám ezt az úgynevezett kisebbségi cikket több módosítás és egy nagy vita után törölték a tervezetből. A szóban forgó cikk pótlására persze benyújtottak újabb javaslatokat is, amelyekről szintén nagy vitát folytattak a küldöttek, az ügy azonban végül függőben maradt.<sup>2</sup> A kérdés napirendre került a PPJNE szövegezése során is, s ez alkalommal a küldöttek már elfogadták az egyik szövegváltozatot.<sup>3</sup>

A PPJNE kisebbségi cikkének elfogadása nagy eredmény volt: nemcsak azért, mert sikerült az igen eltérő nézeteket valamelyest egyeztetni, hanem azért is, mert a cikkel

<sup>2</sup> Minderről bővebben és a forrásokról lásd: ANDRÁSSY 2013, 95–103., 261–396.

<sup>3</sup> A részletekről és a forrásokról lásd: NOWAK 2005, 638–642. és BRUHÁCS 1988, 186–187.

az ENSZ mintegy felélesztette a második világháború kitörésének idején összeomlott nemzetközi kisebbségvédelmet. A PPJNE 1976-ban lépett hatályba, mivel azonban a 27. cikk végrehajtásával kapcsolatban még sok volt a bizonytalanság, ez ösztönzőleg hatott a cikk értelmezésére. Két markáns felfogás alakult ki: az egyik szerint a 27. cikkben elismert jogok éppen olyan jogok, mint a PPJNE-ben elismert más polgári és politikai jogok, azaz inkább csak toleranciát, bizonyosfajta cselekvésektől való tartózkodást igényelnek az államtól, a másik felfogás szerint viszont ennél többet követelnek, a tolerancián túl aktív támogatást is.<sup>4</sup> Az utóbbi nézet kidolgozója és fő képviselője FRANCESCO CAPOTORTI, az ENSZ kisebbségi albizottságának jelentésteveje volt, aki álláspontját a 27. cikk újszerű értelmezésével támasztotta alá. Nézzük először is a 27. cikk szövegét:

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”<sup>5</sup>

Ez a cikk CAPOTORTI szerint három jogot ismer el: a) az etnikai kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját kultúrájuk élvezésére; b) a vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját vallásuk vallására és gyakorlására; c) a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját nyelvük használatára.<sup>6</sup> Fontosabb azonban, hogy CAPOTORTI rámutatott: szoros kapcsolat áll fenn részint a 27. cikk és a PPJNE más cikkei, részint a 27. cikk és a GSZKJNE egyes cikkei között. Ezekről az összefüggésekről CAPOTORTI egyebek közt ezt írta:

„Kétségtelen, hogy van egy fölöttébb szoros kapcsolat a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára vonatkozó 18. cikke és a 27. cikk között, amennyiben ez utóbbi a vallási kisebbségeket érinti; még azon is eltűnődhetünk, hogy vajon ennek fényében ez nem kettőzi-e meg, amit a 18. cikk kimond.”<sup>7</sup>

Ezek után CAPOTORTI együtt vizsgálta a PPJNE 18. cikkében elismert vallásszabadság, valamint a PPJNE 27. cikkében elismert kisebbségi vallási jog „implikációit”: azokat az implikációkat, amelyek a vallási intézmények alapítására, fenntartására, tulajdoni viszonyaira, az egyházi személyek jogállására, a vallási rítusokra és szent helyekre, az államvallásokra és államegyházakra stb. vonatkoznak.<sup>8</sup>

PATRICK THORNBERRY – nagyrészt CAPOTORTI elemzésére támaszkodva – immár nem csupán a PPJNE 18. cikkében elismert vallásszabadság és a PPJNE 27. cikkében elismert vallási jog közötti kapcsolatról, hanem egészében véve a PPJNE 27. cikkének és más cikkeinek kapcsolatáról írva szögezte le az alábbiakat:

<sup>4</sup> Vö. THORNBERRY 1991, 180–181.

<sup>5</sup> Vö. a kihirdető jogszabály (1976. évi 8. tvr.) szövege, melyet némileg pontosítottam.

<sup>6</sup> Vö. CAPOTORTI 1979, 99.

<sup>7</sup> Ibid. 38–39.

<sup>8</sup> Ibid. 38–39., 68–75.

„A lényeg itt az, hogy ha a 27. cikknek nem tulajdonítunk erősebb tartalmat, ez nem tesz hozzá semmit az egyezségokmányhoz. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát már védi a 18. cikk, és szintén ott van például, amennyiben a nyelvet és a kultúrát nézzük, a kifejezés szabadságáról szóló rendelkezés a 19. cikkben.”<sup>9</sup>

Eszerint olyan átfedések vannak a 27. cikkben és a PPJNE más cikkeiben elismert jogok között, hogy ha a 27. cikkben elismert jogoknak „nem tulajdonítunk erősebb tartalmat,” ez a cikk „nem tesz hozzá semmit az egyezségokmányhoz”. THORNBERRY következtetése ezek után – CAPOTORTIÉHOZ HASONLÓAN – az, hogy a 27. cikknek erősebb tartalmat, illetve többletjelentést kell tulajdonítani. A 27. cikkben elismert vallási jog kapcsán ezt így fogalmazta meg:

„A fentiekben kifejtett érveléssel összhangban a 27. cikknek *köteleznie kell* (kiemelés: A. Gy.) az államot arra, hogy *többet nyújtson* (kiemelés: A. Gy.), mint amit a 18. cikkből következően nyújt; máskülönben a 27. cikk felesleges.”<sup>10</sup>

THORNBERRY végül a következőképpen összegezte véleményét:

„Akár elfogadják valaki CAPOTORTI értelmezését, akár nem, a kisebbségek tagjait megillető jogok jelentése, vagyis azoknak a jogoknak a jelentése, hogy a saját kultúrájukat élvezzék, hogy a saját vallásukat vallják és gyakorolják, és hogy a saját nyelvüket használják, megvilágításra, tisztázásra szorul. Ezek nem a legszabatosabb kifejezések, és tág teret látszanak nyitni még az olyan államok tetszvénye előtt is, amely államok elfogadják a pozitív kötelezettséget a kisebbségi jogok támogatására. Ez természetesen egy a cikk egészét érintő probléma, amelynek van egy »általános« vagy »keret« jellege abból a kísérletéből következően, hogy bármily korlátozottan is, de foglalkozzon egy kérdéssel, amely különféle módokon nyilvánul meg a különböző kontinenseken és országokban. A pozitív nézet támogatói elismerik, hogy ennek betűje bizonyos értelemben »homályos«.”<sup>11</sup>

A mondottak világosan jelzik, hogy CAPOTORTI, THORNBERRY és mások szerint a 27. cikknek vannak bizonyos *implikációi*, illetve *többlettartalmai*. CAPOTORTI, THORNBERRY és követői természetesen hozzá is láttak e többlettartalmak kibontásához, ezt a munkát azonban nem fejezték be.<sup>12</sup> Következésképpen, ha a cikk CAPOTORTI–THORNBERRY-féle értelmezése helyes, mind a mai napig tisztázatlan e cikk implikációinak, illetve többletjelentésének nagy része.

A jelen tanulmány szerzője úgy véli, hogy a 27. cikk CAPOTORTI–THORNBERRY-féle értelmezése annyiban feltétlenül helyes, hogy a cikknek vannak fontos implikációi, illetve többlettartalmai, és a továbbiakban voltaképpen ezek bizonyos fokú kibontására vállalkozik.

<sup>9</sup> THORNBERRY 1991, 180.

<sup>10</sup> Ibid. 193.

<sup>11</sup> Ibid. 185.

<sup>12</sup> A legnagyobb eredmény, amelyet elértek, az ENSZ 1992-es kisebbségi nyilatkozatának elfogadása s az ehhez kapcsolódó puha végrehajtási mechanizmus kiépítése volt. Vö. CARUSO–HOFMANN 2015.

## A PPJNE 27. cikkében elismert jogok magánéleti implikációi

Véleményem szerint a 27. cikk szövegezése nem csupán homályos, ahogy THORNBERRY írta, hanem több tekintetben elhibázott is, és úgy látom, a cikk implikációihoz, illetve többlettartalmaihoz főként e hibákon keresztül lehet eljutni. Idézzük fel ezért ismét a cikk szövegét:

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

Megítélésem szerint e szövegezéssel két nagy baj van: az első a jogok alanyait, a második a jogok tartalmát érinti. A jogok alanyaival kapcsolatban a probléma a következő: miért csak az etnikai *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját kultúrájukat élvezzék? Az etnikai *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? És hasonlóképpen, miért csak a vallási *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják? A vallási *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? S végül, miért csak a nyelvi *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját nyelvüket használják? A nyelvi *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? Mindez irracionális, első látásra is teljességgel ellentmond a józan észnek, és – ettől nyilván nem függetlenül – ellentétes a legalapvetőbb emberi jogi elvekkel is: az emberi jogok egyetemességének elvével, a diszkrimináció tilalmának elvével, valamint az egyenlő jogvédelem elvével. Van tehát itt egy szövegezési hiba, amit ki kellene javítani, és ez nem is lenne nehéz. Ki kellene mondani nevezetesen, hogy *senkitől* sem lehet megtagadni, hogy a saját kultúráját élvezzék, hogy a saját vallását vallják és gyakorolják, illetve hogy a saját nyelvüket használják, vagy ki kellene mondani, hogy *mindenkinek* joga van ahhoz, hogy a saját kultúráját élvezzék, hogy a saját vallását vallják és gyakorolják, s hogy a saját nyelvüket használják. Ezzel a szöveg azonnal észszerűvé válna, és tökéletesen megfelelné a három alapvető emberi jogi elvnek is.

A gondolatmenetet főként a 27. cikkben elismert *nyelvi* joggal kapcsolatban szoktam megfogalmazni, s ha ezt előszóban teszem, konferenciákon, szakértői tanácskozásokon stb., a reflexiók általában úgy szólnak, hogy az érvelés jó, a probléma azonban nem olyan súlyos, hogy jogalkotási korrekciót igényelne. Indokolásként legtöbbször a következő megfontolásokat hozzák fel: 1. Az, hogy a nyelvi többséghez tartozó személyeket is megilleti a 27. cikkben elismert nyelvi jog, olyan magától értetődő, hogy felesleges lett volna vagy lenne külön megfogalmazni. 2. A 27. cikkben elismert nyelvi joggal kapcsolatos problémák a kisebbségekhez, nem pedig a többségekhez tartozó személyekkel kapcsolatban merülnek fel. 3. A nyelvi többséghez tartozó személyek nem szorulnak rá a nemzetközi jog támogatására: a belső jog értelmében már megilletik őket a kérdéses jogok.<sup>13</sup> 4. A nyelvi többséghez tartozó személyek még nem igényelték, hogy számukra is ismerjék el a saját nyelvük használatához való jogot.

<sup>13</sup> Vö. még: THORNBERRY 1991, 293. oldal lábjegyzete.

Jól látszik, hogy az ellenvetésekben van egy közös elem: annak elismerése, hogy a nyelvi többséghez tartozó személyeket szintén megilleti a jog saját nyelvük használatához. Ebben tehát egyetértés van vitapartnereim között, és egyetértés van vitapartnereim és közöttem is; eltérések a következtéseinkben mutatkoznak. Ugyanis az én következtetésem az, hogy a 27. cikk szövegezését ki kellene javítani – nem magának a 27. cikknek az átfogalmazásával, hanem egy új cikkel, mely egy új fakultatív jegyzőkönyvben kaphatna helyet –, vitapartnereim viszont ezt nem tartják szükségesnek, annak ellenére sem, hogy mindig rámutatok (a fentiekben is rámutattam): a jelenlegi szövegezés ellentétes a legalapvetőbb emberi jogi elvekkel is.

Alláspontom meggyőző erejének erősítése céljából gyakran felteszek egy költői kérdést is: ugyan ki gondolhatná komolyan, hogy a PPJNE megalkotói meg akarták volna tagadni a 27. cikkben elismert nyelvi jogot a nyelvi többségekhez tartozó személyektől, vagy hogy a PPJNE végrehajtásában kulcsszerepet játszó testület, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (Human Rights Committee) kész lenne megtagadni ezt a nyelvi jogot a nyelvi többséghez tartozó személyektől? Nyilván senki. Ebből a magam részéről ismét arra következtetek, hogy szükség lenne a 27. cikk szövegének javítására. Vitapartnereim azonban nyilván azt mondanák: ha ennyire evidens, hogy sem a PPJNE megalkotói nem akarták megtagadni a szóban forgó jogot a nyelvi többséghez tartozó személyektől, sem az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága nem tagadná meg tőlük, akkor a dolognak nincs különösebb gyakorlati jelentősége, nem is kell vele sokat foglalkozni. Úgy tűnik tehát, hogy jottányit sem léptünk előre. Megközelíthetjük azonban a kérdést Az emberi jogok nemzetközi törvényének előkészítő anyaga, valamint az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának esetjoga felől is, és ez újabb eredményekkel kecsegtet.

Az előkészítő anyag egyebek közt arról tanúskodik, hogy már az egyetemes nyilatkozat szövegezésekor fölmerültek univerzális jogalany-meghatározású javaslatok, s a Nyilatkozat kisebbségi cikkének törlése után szovjet részről formálisan is előterjesztettek egy ilyent. A cikk szövege ez volt:

„*Minden személynek* (kiemelés: A. Gy.), függetlenül attól, hogy a faji, nemzeti vagy vallási kisebbséghez vagy többséghez tartozik, joga van saját etnikai vagy nemzeti kultúrájához, saját iskolái létrehozásához és az anyanyelvén történő oktatáshoz, valamint *nyelvének használatához* (kiemelés: A. Gy.) a sajtóban, a nyilvános gyűléseken, a bíróságokon és más hivatalos helyeken.”<sup>14</sup>

A javaslatról nagy vita bontakozott ki. KURAL török küldött például bírálta, de azért kijelentette, hogy „az egyének joga van ahhoz, hogy szabadon tanítsa és használja saját nyelvét”, s hasonlóan nyilatkozott a javaslattal szintén nem szimpatizáló KAYALY szír küldött is, MAYBANK kanadai küldött pedig, aki szintén ellenezte a javaslatot, kijelentette, hogy „míg a kanadaiaknak joguk van *bármely nyelv használatához* (kiemelés: A. Gy.) akaratuktól függően, az oktatás kérdése az egyes tartományok joghatóságában marad”.<sup>15</sup> Mindez jól mutatja, hogy az univerzális jogalany-meghatározás terítéken volt a szövegezési munkálatok során.

<sup>14</sup> UN Doc. A/C.3/307/Rev.2, 1.

<sup>15</sup> Vö. UN Doc. A/C.3/SR.162, 729–730.

A szovjet javaslatról végül nem hoztak érdemi döntést, mint ahogy nem szavaztak érdemben a törölt kisebbségi cikk pótlására benyújtott dán és jugoszláv javaslatról sem; elfogadták Haiti küldöttének azt az érvét, hogy egyelőre lehetetlen közös álláspontot kialakítani, s ezért a három javaslatot és az egész ügyet vissza kellene utalni további tanulmányozásra az ENSZ illetékes szerveihez. E javaslatot a Nyilatkozat megszavazása után *A kisebbségek sorsa* címmel külön határozatként elfogadta az ENSZ Közgyűlése is.<sup>16</sup>

A közgyűlési határozat nyomán az Emberi Jogok Bizottságának (Commission on Human Rights) kisebbségi albizottsága kapott megbízást a kérdés tanulmányozására és egy tanulmány elkészítésére, az albizottság azonban ehelyett kidolgozott egy kisebbségi jogalany-meghatározást tartalmazó cikkjavaslatot a PPJNE tervezetéhez, s végül bizonyos módosítások után ez lett a PPJNE 27. cikke.<sup>17</sup> A cikk elfogadását megelőzően azonban ismét vita tárgyává vált egy univerzális jogalany-meghatározású javaslat; ezt Jugoszlávia terjesztette elő, s így hangzott:

„*Minden személynek* (kiemelés: A. Gy.) joga van ahhoz, hogy szabadon kifejezésre juttassa egy etnikai vagy nyelvi csoportban való tagságát, hogy használja e csoport nevét minden hátránytól mentesen, hogy tanulja e csoport nyelvét, és használja ezt a nyilvánosság előtt és a magánéletben.”<sup>18</sup>

A javaslatot az ENSZ főtitkára által készített annotáció szerint a következő érveléssel utasították el:

„Úgy gondolták, hogy bomlasztó tendenciákat eredményezhet, ha *minden személy* (kiemelés: A. Gy.) igényelhetné a kisebbségek jogainak előnyeit.”<sup>19</sup>

Úgy tűnik tehát, hogy a 27. cikk jogalany-meghatározása végső soron bizonyos *félelmek* miatt nem lett univerzális meghatározás. A félelmek azonban a legkevésbé sem az etnikai és nyelvi többséggel, hanem a bevándorlókkal voltak kapcsolatosak: az úgynevezett bevándorlóállamok, az amerikai kontinens államai, valamint Ausztrália és Új-Zéland kategorikusan elleneztek bizonyos nyelvi, oktatási és kulturális jogok elismerését a bevándorló kisebbségekhez tartozó személyek számára, s főként ezért nem univerzálisan határozták meg a 27. cikkben elismert jogok alanyait.<sup>20</sup>

De hiszen ez egyben azt is jelenti – gondolhatnánk –, hogy a PPJNE megalkotói legalábbis beletörődtek, hogy az etnikai és nyelvi többséghez tartozó személyek sem élvezhetik a 27. cikkben elismert jogokat! Nem, nem törődtek bele: igaz ugyan, hogy a nem univerzális jogalany-meghatározás folytán a többséghez tartozó személyek nem élvezhetik a 27. cikkben elismert jogokat, a PPJNE megalkotói azonban e megoldásba belekalkulálták, hogy az érintett

<sup>16</sup> Ennek részleteit és a forrásokat lásd: ANDRÁSSY 2013, 324–356., 379–383.

<sup>17</sup> A részleteket és a forrásokat lásd: NOWAK 2005, 638–642.

<sup>18</sup> Vö. UN Doc. A/2929, 63. és UN Doc. E/CN.4/L.225

<sup>19</sup> Vö. UN Doc. A/2929, 63. Megjegyzem, a „bomlasztó tendenciák” kifejezés minden valószínűség szerint Díaz Casanuevától (Chile) származik: ő használta ezt a jugoszláv javaslat kapcsán az Emberi Jogok Bizottságának 1953. április 30-án tartott ülésén. Vö. E/CN.4/SR.368, 9.

<sup>20</sup> Erről bővebben lásd: ANDRÁSSY 2013, 357–365. és NOWAK 2005, 636., 638–640.



többségekhez tartozó személyeknek a belső állami jog már biztosítja e jogokat.<sup>21</sup> Csakhogy ilyesfajta megoldást a PPJNE más cikkei esetében nem látunk, és ez nem is véletlen: az emberi jogokat kodifikáló dokumentumok nem más joganyagokra tekintettel, mintegy kiegészítő jelleggel határozzák meg az általuk elismert jogok alanyait és tartalmát, hanem úgy, hogy ezek a definíciók önmagukban is megállnak. Bárhogy nézzük is tehát, a 27. cikkben elismert jogok alanyainak meghatározása meglehetősen problematikus az előkészítő anyag tükrében is.

Vessünk ezek után egy pillantást az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a 27. cikkel kapcsolatos joggyakorlatára! Két hasonló ügyről, a *Ballantyne és Davidson v. Kanada*, valamint a *McIntyre v. Kanada* ügyről kell szólnunk, ezek elbírálását a bizottság össze is vonta.<sup>22</sup>

A panaszosok mind angol anyanyelvű kanadai állampolgárok és történetesen üzletemberek voltak, akik Québecben, e túlnyomórészt francia ajkúak által lakott tartományban tevékenykedtek, és sok ügyfelük szintén angol anyanyelvű személy volt. A panaszosok azt állították, hogy a kanadai szövetségi kormány és a québeci tartományi kormányzat megsértette a PPJNE 2., 19., 26. és 27. cikkében elismert jogaikat azzal, hogy megtiltották nekik az angol nyelv használatát hirdetési célokból, például az üzleteik utcára néző falán elhelyezett kereskedelmi feliratokon vagy a cég nevében.<sup>23</sup> Az Emberi Jogi Bizottság véleménye a 27. cikkel kapcsolatban a következő lett:

„Ami a 27. cikket illeti, a bizottság megjegyzi, hogy ez a rendelkezés államokban élő kisebbségekre vonatkozik; ez pedig, amint az egyezségokmány valamennyi rendelkezésének az »államra« vagy az »államokra« történő hivatkozása, a megerősítő államokra. Az egyezségokmány 50. cikke kimondja továbbá, hogy az egyezségokmány rendelkezései kiterjednek a szövetségi államok minden részére bármilyen korlátozások és kivételek nélkül. Ennek megfelelően a 27. cikkben mondott kisebbségek egy ilyen államban levő kisebbségek, és nem egy bármilyen tartományban levő kisebbségek. Egy csoport többséget képezhet egy tartományban, mégis kisebbségben van egy államban, és ilyenformán jogosult a 27. cikk jótéteményeire. Kanada angol nyelvű polgárai nem tekinthetők nyelvi kisebbségnek. A panaszosoknak ezért nincs jogigényük az egyezségokmány 27. cikke alapján.”<sup>24</sup>

A bizottság jogértelmezése egyértelmű: a nyelvi többséghez tartozó személyeknek nincs jogigényük a PPJNE 27. cikke alapján, azaz őket nem illeti meg a 27. cikkben elismert nyelvi jog. Azt jelentené ez, hogy a bizottság mégiscsak megtagadta a nyelvi többséghez tartozó

<sup>21</sup> A cikk tervezetének vitáját összegző annotáció erről azt írja, hogy a küldöttek „úgy gondolták, hogy bár a Polgári és politikai jogok egyezségokmánya tervezetének 2. cikkéből az (1) bekezdés és a 24. cikk a diszkrimináció általános tilalmát tartalmazza, a kisebbségek eltérő bánásmódban részesíthetők abból a célból, hogy biztosítsák számukra a valódi egyenlőséget a népesség más elemeivel”. Eszerint a küldöttek tudták: ha nem univerzális jogalany-meghatározással fogadják el a 27. cikket, akkor ez koherenciaproblémához vezet, ám úgy vélték, az eltérő bánásmód mégis megengedhető, hiszen ennek célja a valódi egyenlőség biztosítása a népesség többi elemeivel; ergo úgy vélték, ezek az elemek már rendelkeznek a 27. cikkben foglalt jogokkal. E népességelemek viszont csak a többséghez tartozó személyek lehetnek, hiszen egyetértés volt abban is, hogy a 27. cikknek „csak az elkülönült, megkülönböztethető, egy állam területén jól definiált és régtől fogva létező csoportokat kellene lefednie”, a bevándorlókat nem. Világos tehát, hogy úgy vélték: a többséghez tartozók már rendelkeznek a 27. cikkben elismerésre váró jogokkal. Vö. UN Doc. A/2929, 63.

<sup>22</sup> *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Kanada*, UN. Doc. CCCPR/C/47/D/359/1989 and 385/1989/Rev.1 (1993).

<sup>23</sup> *Ibid.* par. 1–2.

<sup>24</sup> *Ibid.* par. 11.2.

személyektől azt a jogot, hogy a saját nyelvüket használják? Nem. A bizottság elismerte a panaszosoknak ezt a jogát, de nem a PPJNE 27., hanem 19. cikke, a vélemény és a kifejezés szabadságát elismerő cikke alapján. Ezzel azonban, ahogy én látom, újabb bonyodalom keletkezett: mert nem különös-e, hogy a nyelvi többséghez tartozó személyeknek nincs joguk a saját nyelvük használatához a PPJNE-nek a saját nyelv használatához való jogot kimondó cikke alapján, de joguk van a saját nyelvük használatához a PPJNE-nek egy olyan cikke alapján, amely egy szót sem szól a saját nyelv használatáról, sőt a nyelvről sem? Nos, úgy vélem, ez valóban különös, és aligha tekinthető logikusnak. Mindez pedig *mutatis mutandis* érvényes a 27. cikkben elismert kulturális jogra és megszorításokkal a 27. cikkben foglalt vallási jogra is.

A fentiekben már említettem, hogy az úgynevezett bevándorlóállamok kategorikusan elleneztek bizonyos nyelvi, oktatási és kulturális jogok elismerését a bevándorló kisebbségekhez tartozó személyek számára. Figyelemre méltó azonban, hogy amikor a bevándorló-államok küldöttei konkretizálták ezeket a jogokat, szinte mindig valamilyen *közéleti, a közszférával összefüggő* jogot említettek: például a bíróságok és más állami szervek előtt a saját nyelv használatához való jogot vagy a saját nyelvű oktatáshoz, illetve közoktatáshoz való jogot.<sup>25</sup> Úgy tűnik tehát, hogy a bevándorlóállamok nem közvetlenül azoknak a nyelvi, oktatási és kulturális jogoknak az elismerésétől tartottak, amelyek a *magánélet* szféráit fogják át; a *közéleti, a közszférára vonatkozó* jogok elismerésében látták a nagy veszélyt. Ha azonban ez így van, akkor elfogadhatták volna a 27. cikkben elismert jogok magánéleti elemeit univerzális jogalany-meghatározással is: elegendő lett volna csupán a közszférára vonatkozó jogokat nem univerzális módon meghatározniuk.

Bárhonnan közelítsünk is tehát a PPJNE 27. cikkének jogalany-meghatározásához, azt találjuk, hogy ez problematikus: nem valódi megoldás, inkább csak megoldáspótlék. Ha azonban ez így van, akkor megítélésem szerint nem szabadna olyan könnyedén átlépni ezen a problémán. Nem kizárt ugyanis, hogy azok a bomlasztó tendenciák, amelyek miatt egykor csak kényszermegoldás születhetett, ma már elháríthatók. S ez, ha minden igaz, nem csak elvileg van így: a magam részéről ugyanis úgy vélem, rátaláltam a probléma valódi megoldására, s a továbbiakban ezt fogom ismertetni.

Mindenekelőtt szólnom kell röviden a 27. cikkben elismert jogok *tartalmának* szövegezési gyengeségeiről. Mintának ismét a nyelvi jogokat veszem, hiszen ezekről folyt a legnagyobb vita a szövegezés idején is.

A kiindulópont a 27. cikk fogalmazása a korrigált jogalany-meghatározással: az tehát, hogy senkitől sem lehet megtagadni, hogy saját nyelvét használja, vagy hogy mindenkinek joga van a saját nyelve használatához. De miért lehetne bárkitől megtagadni, hogy megtanuljon valamely más nyelvet is, és azt is használja? Ez érthetetlen, sőt észellenes, és nyilvánvaló, hogy a PPJNE megalkotói sem kívántak lehetővé tenni egy ilyen korlátozást.

Ha ezek után kijavítjuk a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának definícióját, akkor azt kapjuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni sem azt a jogot, hogy a saját nyelvüket használják, sem pedig azt a jogot, hogy más nyelveket használjanak. Ez esetben viszont nyilván nem lehet megtagadni tőlük azt a jogot sem, hogy alkalomadtán ők válaszszák meg, hogy mely nyelvet fogják használni. Ez azonban azt jelenti, hogy a jogalanyoktól

<sup>25</sup> Erről bővebben lásd: ANDRÁSSY 2013, 314–336., 357–365.

nem lehet megtagadni a jogot az általuk használt nyelv megválasztásához, végső soron tehát a nyelvszabadsághoz. Eszerint a PPJNE megalkotóinak a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmát úgy kellett volna meghatározniuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot a *nyelvszabadsághoz*, illetve hogy joguk van e szabadsághoz.

Az eddigi eredmény tehát az, hogy a PPJNE 27. cikkében elismert kisebbségi nyelvi jog helyett egy egyetemes, minden embert megillető nyelvi jogot kellene elismerni, s e jog tartalmát nyelvszabadságként kellene meghatározni. Ez a megoldás természetesen kiterjeszthető a 27. cikkben elismert másik két jogra is: eredményként részint a kultúraszabadságot, részint a vallásszabadságot kapjuk; utóbbi egy jól ismert szabadságjog.

## A 27. cikkben elismert jogok közéleti implikációi

Az eddigiekhez hasonlóan a közéleti implikációk megvilágításához is a nyelvi jogokat veszem mintának, s ezt követően térek ki a másik két jogra. A közszférában a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és más állami szervek nyelvhasználata, illetve az e szervek előtti nyelvhasználat, valamint a közoktatás nyelve és a közszolgálati rádió- és televízióadók nyelvhasználata képezi a legfontosabb tárgykört, s mivel e körön belül a legtöbb államban a hivatalos nyelvet vagy nyelveket használják, ha röviden akarunk e szféráról szólni, akkor az ügyvezetett hivatalos nyelvi jogokról kell beszélnünk. Nos, e körben ismét a jogalanyok meghatározása a fő probléma, s ez a probléma itt olyan súlyos, hogy sokak szerint elvileg is megoldhatatlan. JONATHAN POOL egyebek közt így írt erről:

„A hivatalos nyelvek elmélete pesszimizmustól visszhangzik a tekintetben, hogy lehetséges-e bármilyen elegáns megoldás. Azt a megoldást, amely minden nyelv minden beszélőjét azonos módon kezeli, *kivihetetlennek* (kiemelés: A. Gy.) tartják [...]. Rendszerint azt állítják, hogy egy hatékony nyelvpolitika az összes nyelvnel kevesebbet tesz hivatalossá, és ezért méltánytalan, míg egy méltányos politika mindenki nyelvét hivatalossá teszi, vagy egy teljesen idegen nyelvet tesz hivatalossá, és ezért nélkülözi a hatékonyságot. A hatékony semlegességet – melyre példa az állam és az egyház szétválasztása és a faji nemmegkülönböztetés – alkalmazhatatlannak ítélik a nyelvi csoportokra, mert a kormányok megtehetik, hogy egyszerűen *figyelmen kívül hagyják* a fajokat és a vallásokat, de nyelveket *használniuk kell*, és ezért *választaniuk kell* közülük.”<sup>26</sup>

Hasonló következtetésre jutott WILL KYMLICKA és ALAN PATTEN is:

„A különféle nyelvi csoportok tagjainak meglehetősen eltérőek a szükségletei, kívánásai és képességei a csoportok méretétől, területi koncentrációjától és történeti gyökereitől függően. Azok a zsinórmértékek, amelyek kielégítenek egy kicsi, szétszórt bevándorlócsoportot, nem lesznek megfelelőek egy nagy, koncentrált történelmi kisebbségnek. Például az államilag finanszírozott, anyanyelven történő egyetemi oktatáshoz való jog értelmetlen lehet az előbbinek, és alapvető az utóbbinak. Bármilyen kísérlet,

<sup>26</sup> POOL 1991, 496.

amely az összes nyelvi csoportra alkalmazható jogok definiálására irányul, függetlenül ezek méretétől és szétszórtságától, valószínűleg szerény jogigényekre irányuló figyelemmel végződik [...]. Az egyedüli nyelvi jogok, melyek ilyen egyetemes módon definiálhatók, minimális jogok – főként toleranciajogok, plusz néhány szerény alkalmazkodási vagy támogatási jog (például tolmácsolás bíróságon). Ily módon a nyelvi emberi jogok elégtelenek a nyelvi igazságosság biztosításához, vagy ahhoz, hogy zsinórmértékeket nyújtsanak a nyelvi konfliktusok megoldásához. A nyelvi emberi jogi megközelítés végső soron abban a hibában szenved, hogy *megkísérli elkerülni az elkerülhetetlent* (kiemelés: A. Gy.) [...]. Nem néz szembe a ténnyel, hogy a nyelvpolitikák *elkerülhetetlenül* (kiemelés: A. Gy.) magukkal vonják egy korlátozott számú nyelv privilegizálását [...].”<sup>27</sup>

Ugyancsak a jó megoldás elvi lehetetlenségét visszhangozza FERNAND DE VARENNES:

„Míg az állam képes teljességgel figyelmen kívül hagyni a borszín szerinti különbséget és legtöbbször a vallási különbségeket is, a nyelv nagyobb kihívás és nehézség elé állítja, mert nem lehet „semleges” a lakóival való kapcsolatában, a napi működésében. Az államgépezetnek egy vagy legfeljebb néhány nyelven kell működnie legtöbb kapcsolata, ténykedése és szolgáltatási tevékenysége során, ami lehetetlenné teszi, hogy ne tegyen különbséget a nyelvek között. Ezért a kormányzat kénytelen előnyben részesíteni egy meghatározott nyelvet vagy egy korlátozott számú nyelvet. Ez pedig megkülönböztetést teremt [...]. Ismételten hangsúlyozni kell, hogy ez *elkerülhetetlen helyzet* (kiemelés: A. Gy.)”<sup>28</sup>

Sokáig magam is úgy véltem, hogy a hivatalos nyelvi jogok alanyait lehetetlen univerzálisan definiálni, más szóval lehetetlen e jogokat minden ember számára egyenlően biztosítani. Néhány évvel ezelőtt azonban hirtelen ráletem a megoldhatatlannak vélt probléma megoldására. Ennek bemutatásához nézzük meg az imént különféle formákban vázolt dilemmát a maga tisztaságában! Gondoljuk meg, hogy ma a világon mintegy 7000 nyelvet beszél anyanyelvként az emberiség.<sup>29</sup> Úgy tűnik tehát, hogy ha mindenkinek joga van a saját nyelve magánéleti használatán túl e nyelv hivatalos nyelvként való használatához is, akkor a világ valamennyi államában hivatalos nyelvvé kell tenni mind a 7000 nyelvet (nem zárható ki ugyanis, hogy bármely nyelv beszélője föltűnik, s akár le is telepszik bármely országban). E megoldás alternatívája pedig a hivatkozott szerzők szerint csak az lehet, hogy a világ minden államában egy vagy több olyan nyelvet tesznek hivatalos nyelvvé, amely egyetlen embernek sem anyanyelve; ilyen nyelv például a latin vagy az eszperantó.

Miért hibás ez a dilemma minden bemutatott formájában? Azért, mert magában foglal egy megalapozatlan előfeltevést: azt, hogy az emberi jogok egyetemessége nem csupán azt jelenti, hogy e jogok mindenkit megilletnek, hanem azt is, hogy mindenkit *mindenhol* megilletnek. A feltevés azért megalapozatlan, mert az emberi jogok egyetemessége az emberi jogi doktrínának azon a tételén nyugszik, hogy az emberi jogok valamiképp az emberi mivoltból fakadnak, ebből viszont csak az következik, hogy e jogok minden embert megilletnek, az már nem, hogy mindenhol is.

<sup>27</sup> KYMLICKA–PATTEN 2003, 11.

<sup>28</sup> DE VARENNES 1996, 80., 88.

<sup>29</sup> Forrás: *Ethnologue.com*, 2016. Elérhető: [www.ethnologue.com/world](http://www.ethnologue.com/world) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)

A legtöbb emberi jog persze valóban olyannak látszik, hogy megillet minden embert mindenhol. Vannak azonban olyan emberi jogok is, amelyek mindenkit megilletnek, de nem mindenhol. A legjobb példát a politikai jogok szolgáltatják: az egyetemes nyilatkozat 21. cikke szerint mindenkinek joga van egyebek közt a választójoghoz, de nem a világ minden államában, hanem csak a „hazájában”. És ez így észszerű. Ha tehát a hivatalos nyelvi jogok irracionálisak és bomlasztó tendenciákat rejtenek magukban – már amennyiben úgy fogjuk fel őket, mint amelyek mindenkit mindenhol megilletnek –, nos, akkor e jogoknak olyan emberi jogoknak kell lenniük, amelyek mindenkit megilletnek, de nem mindenhol. Így mindjárt észszerűvé válik minden, elenyészik a dilemma, és előtűnik a helyes megoldás.

Kérdés persze, hogy hol, a világ mely államában van mindenkinek joga ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként is használja. Ezen a ponton ismét beleütközünk a bevándorlók jogainak kérdésébe. Saját elméletén belül KYMLICKA arra az álláspontra helyezkedett, hogy a migránsokat a befogadó államokban nem illeti meg az a jog, hogy saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használják, s ezt úgy magyarázta, hogy azzal, hogy a migránsok eltávoznak származási országukból, mintegy le is mondanak hivatalos nyelvi jogaikról. Ebből – ahogy én látom – az állítás helyes, a magyarázat viszont nem. A migránsok ugyanis nem mondanak le a szóban forgó jogról, már csak azért sem, mert az emberi jogok a doktrína értelmében elidegeníthetetlenek, vagyis elvben le sem lehet mondani róluk. A helyes magyarázat nézetem szerint az, hogy a migráns nem veszi el emberi jogát a saját nyelve hivatalos nyelvként való használatához azzal, hogy kivándorol származási országából, hanem csak elhagyja azt a helyet, ahol megilleti ez az emberi jog is.

Ezek után már lépésről lépésre haladva definiálható az is, hogy mely személyeknek hol van emberi joguk saját nyelvük hivatalos nyelvként való használatához; ezeket a lépéseket azonban itt terjedelmi okoknál fogva már nem tehetem meg.<sup>30</sup> Az mindazonáltal kiemelésre kívánczik, hogy a levezetés eredményeként a *történelmi* kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogai az esetek nagy részében egyenlővé válnak a többséghez tartozókéval.<sup>31</sup> Kiemelem továbbá, hogy a hivatalos nyelvi jogok definíciója szoros kapcsolatban áll a magánéleti nyelvszabadsággal: végső soron ugyanis a hivatalos nyelvi jogok a hivatalos nyelvhasználat szinterein is biztosítják a nyelvszabadság legfontosabb elemét, a saját nyelvhasználatát, egyszersmind azonban körülírják a nyelvszabadság bizonyos korlátait is. A nyelvszabadság tágabb definíciójába ily módon beletartozik a hivatalos nyelvi jogokról adható definíció is.

A mondottakhoz már csak azt kell hozzátennem, hogy ezek némi változtatásokkal kiterjeszthetők a PPJNE 27. cikkében elismert másik két jogra, a kulturális és a vallási jogra is.

## Összegzés

E tanulmányban megpróbáltam kibontani a PPJNE 27. cikkének egyes implikációit; azokat, amelyek kibontásához egykor CAPOTORTI és THORNBERRY már hozzáfogtak. Fő eredményként

<sup>30</sup> Erről lásd: ANDRÁSSY 2013, 148–184., 403.

<sup>31</sup> Európai szemszögből a kisebbségeket eleve történelmi csoportokként fogták fel, szemben a bevándorlókkal: ezt tette már Dehousse belga küldött az egyetemes nyilatkozat tervezetének vitájában, és ezt hangsúlyozta Herczegh Géza is. Vö. UN Doc. A/C.3/SR.161, 724–725. és HERCZEGH 1988, 389–396.

először is az adódott, hogy a 27. cikkben elismert mindhárom jogot egyetemes jogalany-meghatározással és szabadságjogként kellett volna, illetve kellene elismerni: nyelvszabadságként, kultúraszabadságként és vallásszabadságként. E szabadságok közül az első kettő még kevésbé ismert és kevésbé elismert, szemben a harmadikkal, melyet 18. cikkében a PPJNE is elismer.

A szóban forgó szabadságok elsősorban magánéleti szabadságok, amelyeknek azonban vannak további vonzataik is: olyanok, amelyek már a közsférára vonatkoznak. Ezekkel a vonzatokkal, illetve jogelemekkel kapcsolatban bizonyos „bomlasztó tendenciától” való félelmek támadtak *Az emberi jogok nemzetközi törvényének* szövegezési munkálatai során, s végső soron ezek az indokolt félelmek vezettek oda, hogy a 27. cikkben elismert jogok alanyait nem univerzálisan határozták meg, azaz nem úgy, ahogy azt a legalapvetőbb emberi jogi elvek megkívánták volna. A jogalany-meghatározás nehézsége – mint láttuk – tükröződik a hivatalos nyelvi jogokra vonatkozó elméleti álláspontokban is. A tanulmány második fő eredménye épp az, hogy kimutatja: a megoldhatatlannak látszó elméleti probléma mégiscsak megoldható, s a megoldás elhárítja az egykor félelmet keltő bomlasztó tendenciákat is. Maga a megoldás azon a felismerésen nyugszik, hogy a PPJNE 27. cikkében elismert nyelvi jog – nemkülönben a vallási és kulturális jog – közsférára vonatkozó elemei az emberi jogoknak abba a csoportjába tartoznak, amelyek területhez kötöttek, azaz mindenkit megilletnek, de nem mindenhol.

Annak, hogy a PPJNE 27. cikkében elismert kulturális, vallási és nyelvi jog közsférát érintő vonzatai, illetve jogelemei területhez kötöttek, különös jelentősége lehet napjainkban, amikor Európára nagy migrációs nyomás nehezedik. Különös jelentőségük lehet e területhez kötött vonzatoknak és jogelemeknek egyebek közt azért, mert bizonyos fokig új megvilágításba helyeznek több nagy vitát kiváltó korábbi és újabb ügyet, a *Lautsi-ügytől*<sup>32</sup> és a svájci minaretépítési tilalomtól kezdve a burkatörvényekig és a burkiniviselés tilalmával kapcsolatos esetekig.

## Felhasznált irodalom

- ANDRÁSSY György (2013): *Nyelvszabadság – Egy egyetemes elismerésre váró egyetemes emberi jog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BRUHÁCS János (1988): A kisebbségek nemzetközi jogi védelmének szabályozása az ENSZ keretében. In SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről.* Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközösség.
- CAPOTORTI, Francesco (1979): *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.* New York, United Nations.
- CARUSO, Ugo – HOFMANN, Rainer eds. (2015): *The United Nations Declaration on Minorities.* Leiden–Boston, Brill Nijhoff.
- DE VARENNES, Fernand (1996): *Language, Minorities and Human Rights.* The Hague, Martinus Nijhoff.

<sup>32</sup> Emberi Jogok Európai Bírósága, Lautsi és mások kontra Olaszország, 2011. március 18., No. 30814/06.

- HERCZEGH Géza (1988): A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. In SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközösség, 389–396.
- KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (2003): Language Rights and Political Theory. *Annual Review of Applied Linguistics*, No. 23, 3–21.
- NOWAK, Manfred (2005): *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. Kehl, Engel.
- POOL, Jonathan (1991): The Official Language Problem. *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2, 495–514.
- THORNBERRY, Patrick (1991): *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon.

---

ENGLISH SUMMARY

---

György Andrásy

**The Minority Article of the International Covenant  
on Civil and Political Rights**

*After reminding that Article 27 of the Covenant has, according to CAPOTORTI and THORNBERRY, essential implications, the paper set about deriving such implications. A most important result reached is that all the three minority rights recognized in Article 27 ought to have been drafted as universal rights, notably as freedom of language, freedom of culture and freedom of religion. All the three freedoms, out of which the first two are still lesser known and lesser recognized, are primarily private-life freedoms but all of them have certain implications in the governmental sphere of life as well. Official language rights belong to these implications, however, leading theorists hold that recognition of these rights as universal rights would imply to make all living spoken languages official in all countries in the world but this would be irrational. The author of the paper disagrees and points out that the problem of irrationalism can be solved and that the solution dispels even the fears which prevented to define the rights in question as universal rights when the Article was drafted. The basis of the solution is the finding that there exist territorial human rights, i.e. human rights which are for all but not everywhere; the best examples for this are political rights. The final conclusion of the paper is that the implications of the three rights in the governmental area also belong to such human rights.*

„S a nép hajdan csak eledelt kívánt,  
Mivelhogy akkor még állat vala;  
De az állatból végre ember lett,  
S emberhez illik, hogy legyen joga.  
Jogot tehát, emberjogot a népnek!  
Mert jogtalanság a legrútabb bélyeg  
Isten teremtményén, s ki rásüti:  
Isten kezét el nem kerülheti.”

Petőfi Sándor: A nép nevében



Vákát oldal

Bruhács János

## A népek önrendelkezési joga: a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadsága

A tanulmány a népek önrendelkezési jogának a természeti erőforrások feletti rendelkezés szabadságát biztosító dimenziójával foglalkozik. Az önrendelkezési jog vegyes természetű (egyrészt nemzetközi jogi norma – szerződéses rendelkezés az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikkében, a nemzetközi jog általános elve, amely a nemzetközi *ius cogens* része –, másrészt politikai elv is) elemzése után értelmezi a rendelkezési szabadság kulcselemeit: a *természeti kincs és erőforrás* fogalmát, e szabadság korlátait, valamint a népek ezen alanyi joga és az államok kötelezettségei közötti viszonyt. Szembeállítva a népek fogalmának az ENSZ gyakorlatában kialakult értelmezését a nemzetközi jogi szövegek által konzekvensen használt „minden nép” formulával és a mai gyakorlattal, a tanulmány kísérletet tesz a népek önrendelkezési joga mai szerepének meghatározására.

Ötven évvel a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának elfogadása után fontos kérdés annak eldöntése, hogy egy tanulmány – a dolog természete szerint korlátozott keretei között – hogyan közelítse meg az emberi jogok nemzetközi rendszerének gazdag, szerteágazó, elméleti és gyakorlati problémákat tartalmazó területét, különösen abban az esetben, ha megszeretné haladni egy általános jellegű laudáció szintjét, azaz érdemi vizsgálatra törekedve.

Az egyik lehetséges választás az emberi jogok nemzetközi rendszerében bennrejlő valamely elméleti kérdés felvetése és *per tangentem* elemzése. Exemplifikatív felsorolásban ilyen lehetne: az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi jogalkotás által előidézett interferenciák a nemzetközi jog alanyának és tárgyának dimenziójában, azaz – egyszerűbben – a nemzetközi jog mélyreható átalakulása mennyiben értelmezhető a nemzetközi jog pozitivistá elméletei, illetve más elméleti megközelítések alapján, mi a *human rightism*,<sup>1</sup> azaz az emberi jogi dogmatizmus, az emberi jogok egyetemessége és/vagy relativitása, valamint az úgynevezett generációs elmélet<sup>2</sup> megítélése vagy az emberi jogok nemzetközi rendszerének kisugárzása a humanitárius intervenció reneszánszától a nemzetközi vízjogig.

A másik, kézenfekvőbb megközelítést az egyezségokmányok (és a dolog természete szerint más emberi jogi egyezmények) valamelyik cikkének kiválasztása, értelmezése jelentheti, különös tekintettel az alkalmazása során kialakult gyakorlatra. Az emberi jogok nemzetközi rendszerével kapcsolatos – inkább *per tangentem* jellegű – munkásságomban ezt

<sup>1</sup> Elsőként lásd: PELLET 2000.

<sup>2</sup> Első megfogalmazását lásd: VASAK 1974 és URIBE VARGAS 1984.

az utat követtem,<sup>3</sup> amit e tanulmányban is folytatni kívánok, azzal az eltéréssel, hogy jelen írás *tárgya* nem valamelyik polgári vagy politikai jog, illetve gazdasági, szociális vagy kulturális jog, hanem – az általános felfogás szerint – azok *conditio sine qua nonnak* minősülő előfeltétele: az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikke, jelesen a *népek önrendelkezési joga*, különösen annak a népek *gazdasági függetlenségét* megfogalmazó, meghatározó aspektusa, a *természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadsága* mint a népek joga.

E téma nemcsak önmagában tűnik érdekesnek, figyelemmel a népek önrendelkezési jogát kinyilvánító formulában rejlő kihívások értelmezésére, jelentőségét az is adja, hogy így eljuthatunk a nemzetközi jog számos alapkérdéséhez (erősen politikai tartalmú jogi normák problémája, *ius cogens* stb.), továbbá messze vezethetnek a gazdasági függetlenség gyakorlati következményei is. A témaválasztásban hangsúlyoznom kell a *pretium affectionis* szerepét is: a legalapvetőbb természeti erőforrások egyikének, az édesvizek hiányának várható beköszönte a nemzetközi vízjog tradicionális felfogásának újraelestését követeli, amely folyamatban a népek önrendelkezési joga gazdasági függetlenséget kimondó rendelkezésének jelentős szerepe lehet.

E tanulmány *a priori* korlátozott keretei nem teszik lehetővé a népek önrendelkezési joga elvének gazdasági vonatkozásai teljes feldolgozását. Mellőzni kell – többek között – a népek önrendelkezési joga elvének megjelenését az ENSZ Alapokmányában,<sup>4</sup> az egyezségokmányok e cikkének létrejöttéhez vezető folyamatot, a *travaux préparatoires* és az általam elérhető szakirodalom feldolgozását, a népek önrendelkezési joga gazdasági aspektusának hatását a nemzetközi jog különböző területein, így elsősorban a nemzetközi gazdasági jogban, valamint a nemzetközi beruházásvédelmi jogban. A felvállalt szerény célkitűzés így nem lehet több, mint az önrendelkezési jog egyezségokmányokbeli formulájának értelmezéséhez, továbbá a bennrejlő egyes elméleti problémákhoz rövid, talán továbbgondolásra érdemes glosszák megfogalmazása.

\*\*\*

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának<sup>5</sup> közös 1. cikke szerint:

- „1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.
2. Céljai elérése érdekében minden nép – a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi gazdasági együttműködésből és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartásával – szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival. Semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamely nép a létfenntartásához szükséges eszközeitől.
3. Az Egyezségokmányban részes államok, ideértve azokat is, amelyek önkormányzat nélküli, illetőleg gyámsági területek igazgatásáért felelősek, előmozdítják a népek

<sup>3</sup> Lásd: BRUHÁCS 1988; BRUHÁCS 1991.

<sup>4</sup> Erről lásd: DOBELLE 2005; WOLFRUM 2002.

<sup>5</sup> Kihirdette az 1976. évi 8. tvr. és 9. tvr.

önrendelkezési jogának megvalósítását, s ezt a jogot az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezéseivel összhangban tiszteletben tartják.”

Az egyezségokmányok idézett rendelkezésében a népek önrendelkezési joga a politikai és a gazdasági függetlenségre terjed ki. Ugyanakkor tartalmának meghatározásához aligha elégséges az *in claris non fit interpretatio* maximára utalni, ellenkezőleg: *prima facie* nyilvánvaló olyan alapvető fogalmak meghatározásának hiánya, mint a „nép” vagy a „természeti erőforrások” és szinonimái, nem egyértelmű továbbá, hogy a politikai függetlenségnek nincsenek-e további elemei, figyelembe véve a Nemzetközi Bíróság *obiter dictáját*,<sup>6</sup> vagy hogy mi a viszony az 1. cikk 1. és 3. pontja között, és ebből milyen következtetések adódhatnak, mennyiben alkalmazható az evolutív értelmezés, végül a politikai és a gazdasági függetlenség közötti interdependencia felbonthatatlan-e, vagy ellenkezőleg, szükséges bizonyos mértékű különbségtétel.

A feltett kérdések megválaszolására tett – a szerződésértelmezés kanonizált szabályait<sup>7</sup> követő – kísérlet előtt kell általánosságban foglalkozni a népek önrendelkezési jogának elvével, azaz jogi természetének meghatározásával, ideértve kógensszabály-státuszát.

\*\*\*

A népek önrendelkezési jogának az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikke általi deklarálása kétséget kizáróan *szerződéses norma*, az ezekben a szerződésekben részes államokat kötelezi, harmadik államok számára sem jogokat, sem kötelezettségeket nem hozhat létre.<sup>8</sup> E következmény súlyát, hatását jelentősen mérsékli az a tény, hogy a részes felek számára tekintettel az egyezségokmányok kvázi generális szerződéseknek tekinthetők.

A népek önrendelkezési joga azonban nemcsak szerződéses rendelkezés, hanem a *nemzetközi jog általános elveinek is egyike*, mint ami egyértelműen kitűnik az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés „ENSZ-Alapokmánnyal egyező elveiről” szóló, 1970-ben konszenzussal elfogadott nyilatkozatból.<sup>9</sup> E státusz eléréséig tartó folyamat *több lépcsőben* ment végbe, amelyek közül különösen az alábbiakat érdemes kiemelni:

- A népek önrendelkezési jogának elve (*sic!*) az Alapokmány céljai között található (és az 55. cikkben), amelynek bizonytalan deklarálásával az ENSZ alapító szerződése nyilvánvaló ellentmondásban rendelkezik az önkormányzattal nem rendelkező területekről (XI. fejezet) és a nemzetközi gyámsági rendszerről (XII. fejezet), és csak ez utóbbinál említi mint célt „a fokozatos haladást az önkormányzati képesség vagy a függetlenség felé” [76. cikk b) pont].

<sup>6</sup> Lásd: az Amerikai Egyesült Államok katonai és félkatonai tevékenysége Nicaraguában és Nicaragua ellen ügyben hozott érdemi ítéletek. I.C.J. Reports 1986.

<sup>7</sup> A nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (kihirdette az 1987. évi 12. tvr.) 31–33. cikkei.

<sup>8</sup> A *res inter alios acta nec nocere nec prodesse potest* maximát a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikke rögzíti.

<sup>9</sup> Lásd: az ENSZ Közgyűlésének 1970. október 24-én elfogadott 2625. (XXV.) számú határozata.

- Az Alapokmányban bennrejlő ellentmondást az antikolonialista posztulátummá vált 1960. évi, a gyarmati népek teljes és azonnali függetlenségéről szóló deklaráció<sup>10</sup> szüntette meg.
- E fordulatot követte a természeti erőforrások feletti állandó szuverenitást deklaráló, 1962-ben elfogadott határozat,<sup>11</sup> amely – az úgynevezett harmadik világ követelésének kielégítése érdekében – a politikai függetlenség mellett a gazdasági függetlenséget is biztosítani kívánta nemcsak az államok, hanem a népek számára is.

Az előzőekben említett közgyűlési határozatok egyértelműen ajánlások, azonban a jogi meggyőződés kikristályosodása és az utólagos gyakorlat alapján nyilvánvaló az, hogy a kezdeményezés (*droit vert*) beérett, valódi joggá alakult át, ami tükröződik a fejlődést betetőző 1970. évi – kváziautentikus Alapokmány-értelmezésnek minősíthető – közgyűlési határozatban.<sup>12</sup> E megállapítás – a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés vonatkozásában – azzal egészíthető ki és erősíthető meg, hogy a nemzetközi választottbírói gyakorlat a nemzetközi jog *de iure condito* szabályaként fogadta el, mely kérdésre az önrendelkezési jog kógens jellegének vizsgálatánál visszatérünk.

A népek önrendelkezési joga kettős természetének, azaz szerződéses és általános szabály jellegének több *következményét* lehet számításba venni:

- Az egyezségokmányok releváns cikkének értelmezésénél a „rendszerint” módszert is alkalmazni kell,<sup>13</sup> amely összefüggésben „a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát” kifejezés alatt elsősorban az általános nemzetközi joghoz tartozó elv értendő. Az önrendelkezési jog általános elve azonban 1970 után továbbfejlődött: különösen az 1974-ben elfogadott dokumentumok<sup>14</sup> a gazdasági függetlenség vonatkozásában megerősítik és kibővítik az önrendelkezési jog ezen aspektusának tartalmát. Mondható ugyan az, hogy e tendencia egyrészt nem folytatódik, másrészt konszenzusról semmiképpen sem lehet beszélni, így értelmezési szempontból irrelevánsnak tekinthető, tehát a szerződéses rendelkezés evolutív értelmezésének lehetősége eselik. Ezzel szemben felvetődik az, hogy az önrendelkezési jog gazdasági függetlenségre vonatkozó aspektusa, a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés a későbbi jogfejlődésben bár nem tűnt el, erősen elhalványodott, és *a fortiori* az önrendelkezési jog antikolonialista felfogása *in statu moriendivé* alakult át.
- Ha feltételezzük vagy bizonyítottnak látjuk az önrendelkezési jog szerződéses megfogalmazását és a nemzetközi jog általános elvében adott, lényegében ENSZ-alapokmánybeli tartalmát, akkor két nemzetközi jogi norma legalább részleges *kollíziójával* szembesülünk, amelynek jogi feloldása nem egyszerű. A nemzetközi jog általános

<sup>10</sup> Lásd: a Közgyűlés 1960. december 14-én elfogadott 1514. (XV.) számú határozata.

<sup>11</sup> Lásd: a Közgyűlés 1962. december 14-én elfogadott 1803. (XVII.) számú határozata, amelynek előzménye az 1952. december 21-én kelt 627. (VII.) számú határozat.

<sup>12</sup> Lásd: a Nemzetközi Bíróság érdemi ítélete az Egyesült Államok katonai és félkatonai tevékenysége Nicaraguában és Nicaragua ellen ügyben. I.C.J. Reports 1986, par. 179–181.

<sup>13</sup> Lásd: a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikke 3. pontjának c) alpontja.

<sup>14</sup> Az új nemzetközi gazdasági rendről szóló, 1974. május 1-jén elfogadott 3201. (S-VI.) számú közgyűlési határozat és az államok gazdasági jogainak és kötelességeinek kartáját tartalmazó, 1974. december 12-én elfogadott 3281. (XXIX.) számú közgyűlési határozat.

elve és a szerződéses szabály viszonyára nyilvánvalóan a *lex specialis derogat legi generali* maxima lenne az irányadó, tehát az utóbbi elsőbbsége következne. Az általános elv és az ENSZ-Alapokmány releváns rendelkezései közötti azonosság esetében viszont a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény szerződéskollíziót szabályozó 30. cikke a mérvadó, amely fenntartja – a 103. cikkre utalva – az Alapokmányból folyó kötelezettségek elsőbbségének elvét, amely az e cikkel foglalkozó tudományos feldolgozásokban<sup>15</sup> nem kérdőjeleződött meg. A normakollízióban bennrejlő nemzetközi jogi problémák elismerése mellett a téma jelentőségét jelentősen csökkenti az a körülmény, amelyet a népek önrendelkezési joga úgynevezett politikaorientált megközelítésének<sup>16</sup> nevezhetünk. E bizonyítandó megállapítás átvezet a tanulmány e pontjának következő részéhez.

A népek önrendelkezési joga természetének vizsgálatában nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy nem absztrakt normáról van szó (mint a nemzetközi szerződések joga vagy a nemzetközi felelősség szabályai), hanem mind eredetében, mind szerepében elsődlegesen *politikai elvről*, amelynek vannak nemzetközi jogi következményei.<sup>17</sup> Bár vitatható a nemzetközi jog politikai természetű és technikai normákra (ez utóbbit nevezte BOKORNÉ SZEGŐ HANNA mindennapi nemzetközi jognak!) való felosztása, különösen a kettő közötti határ, figyelemmel arra, hogy bármely nemzetközi jogi kérdés politikai ügygé eszkalálódhat, az nehezen kérdőjelezhető meg, hogy realizálhatósága a nemzetközi erőviszonyok függvénye, amelybe az egyes államokon belüli helyzetek becsatornázódnak. Az önrendelkezési jog politikával való átítatottságát jelzi szerepének bemutatása. Míg a nemzetközi jog alapelveinek, így az erőszak tilalmának, a szuverén egyenlőségnek és a beavatkozás tilalmának, valamint a *pacta sunt servanda* maximának feladata a fennálló *status quo* védelme,<sup>18</sup> ezzel szemben az önrendelkezési jogban a fennálló viszonyok megváltoztatásának, esetleg radikális átalakításának az igénye rejlik.

Az önrendelkezési jog elvének erősen politikai tartalma több *következménnyel* jár:

- Az ütköző érdekek közötti kompromisszum szükségképpen a szabály ambivalens megfogalmazásához vezetett, meghatározatlan fogalmak használatához, joghézagokhoz, ellentmondásokhoz, amelyek önmagukban alkalmasak a népek önrendelkezési joga elvéből folyó nemzetközi kötelezettségek relativizálására, illetve alkalmazásának folyamatában, a „második menetben” ennek további fokozására.<sup>19</sup>
- A nemzetközi jogi formulával kapcsolatos politika a dolog természete szerint kihat effektivitására: a nemzetközi jog gyengeségét jelzi – az alárendelt másodlagos technikai normákkal szemben – a legalapvetőbb területeken, egy alap nélküli, mégis fennálló házat létrehozva.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Lásd: BORGÉN 2012; PAOLILLO 2006.

<sup>16</sup> Vö. Policy-Oriented Jurisprudence vagy New Haven (Yale) iskola megjelölése.

<sup>17</sup> Lásd: a Nemzetközi Jogi Intézet 1983. évi cambridge-i határozata és Michel Virally ehhez kapcsolódó jelentése: *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 60 (1983), Tom. I. 284–287; Vol. II. 286–291.

<sup>18</sup> Lásd: VALKI 2014, 67–68.

<sup>19</sup> DE LACHARRIÈRE 1983, 105.

<sup>20</sup> HOFFMANN 1968, XVIII. Lásd még: DE LACHARRIÈRE 1983, 112.

- A nemzetközi jog *pozitivistá* megközelítése<sup>21</sup> értelemszerűen a jogi norma szövegét helyezi középpontba,<sup>22</sup> amiből paradoxon keletkezhet, tekintettel a pozitivistá elmélet és a nemzetközi kapcsolatok realista felfogása közötti korrelációra,<sup>23</sup> amit tovább fokoz az a tény, hogy ez utóbbi tagadja vagy minimálisnak látja a nemzetközi jog szerepét a nemzetközi kapcsolatokban.

A politikának, a hatalmi viszonyoknak alárendelt nemzetközi jog kihívása más válaszokat is létrehozott. A kritikai irányzathoz (*critical legal studies*) tartozó *Third World Attitude on International Law*<sup>24</sup> vagy az úgynevezett *reimsi iskola*<sup>25</sup> bírálta az egyenlőtlenséget, a kiszákmányolást jelentő *status quó*t védő nemzetközi jogot, és az átalakítását követelte. Más eredményre vezethet a *liberális elmélet*,<sup>26</sup> amely az önrendelkezési jog mai jelentéséhez (*infra*) szolgáltathat fontos adalékokat.

\*\*\*

A népek önrendelkezési jogának jogi természetét vizsgálva jutunk el ahhoz a kérdéshez, hogy a nemzetközi jog ezen általános elve (ami a dolog természete szerint tükröződik szerződéses formulában!) megszerezte-e, elérte-e az államok nemzetközi közössége mint egész elismerése révén<sup>27</sup> a *nemzetközi jog feltétlen alkalmazandó szabályának* státuszát, azaz a nemzetközi *ius cogens*hez tartozik-e.

Nem lehet e tanulmány célja és feladata elmélyedni a *ius cogens* témájában (strukturális változások a nemzetközi jogban, a kógens szabály minőség lehetséges materiális feltételei, a kiválasztódás alapja, nemzetközi közrend, a nemzetközi közösség alapvető érdekei vagy értékei, esetleg a kvázialkotmány, e szerződésjogi intézmény alkalmazhatósága a nemzetközi jog más területein, a kógens norma elhalásának lehetősége stb.), így csak *három előzetes megjegyzésre* szorítkozhatunk:

- A *de iure condito* nemzetközi jogban aligha kétséges a nemzetközi *ius cogens* létezése,<sup>28</sup> az EU-jog kifejezésével élve *acquis* státusza, legfeljebb az a kérdés nyitott, hogy az IAN BROWNLIE-aforizmára utaló garázsban maradó Rolls-Royce metaforája<sup>29</sup> adekvátan tükrözi-e a valóságot.
- Nem létezik a nemzetközi jog feltétlen alkalmazását megkövetelő normák hivatalos vagy legalább konszenzusos listája, bár e státuszra nagyszámú javaslat született.<sup>30</sup>

<sup>21</sup> A jogi pozitívizmusról újabban lásd: HALL 2001.

<sup>22</sup> A szerződésértelmezéssel kapcsolatban ezt a Nemzetközi Jogi Bizottság végleges tervezetében *expressis verbis* leszögezi: *Annuaire de la Commission de droit international* 1966, Vol. II. 27. cikk, kommentár, par. 5. 238.

<sup>23</sup> STEINBERG 2012.

<sup>24</sup> Lásd: WANG 1983.

<sup>25</sup> Lásd: CHEMILLIER-GENDREAU 2011.

<sup>26</sup> Összegzését és képviselőit lásd: COT 2006.

<sup>27</sup> Lásd: a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 53. cikke. Nb. az államok nemzetközi jogsértés miatti felelősségéről szóló szabályokban (lásd: a Közgyűlés 2001. december 12-én elfogadott 56/83. sz. határozatának melléklete) az „államok” értelmező jelző hiányzik.

<sup>28</sup> PELLET 2006, 419.

<sup>29</sup> Lásd: GUILLAUME 2008, 131.; SIMMA 2009, 272.

<sup>30</sup> Például Santiago Villalpando összegzése szerint 26 norma kógens jellegét állítják hivatalos dokumentumok vagy jogtudósok: VILLALPANDO 2005, 89–93.

Ebben a vonatkozásban csak azt kell vizsgálni, hogy ilyen listán a népek önrendelkezési jogának elve helyet kap-e.

- A nemzetközi *ius cogens* elfogadása a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezményben az azt támogatók (a harmadik világ országai és a szocialista országok) és az ellenzők (*grosso modo* a nyugati államok) közötti kompromisszum eredménye, amellyel *iunctim* jött létre a *ius cogens*be ütköző szerződés semmisségét kimondó 53. és 64. cikk, valamint a *ius cogens*re vonatkozó viták esetére a Nemzetközi Bíróság kötelező joghatóságát előíró 66. cikk a) pontja között. A későbbiekben ez *iunctim* felbomlott,<sup>31</sup> mert a nemzetközi közösség tagjainak közel egyharmada, köztük a Biztonsági Tanács több állandó tagja nem vált szerződő félle, továbbá az utóbbi cikkhez fűzött fenntartások és kifogások következtében. Az 1969. évi bécsi egyezményben a Nemzetközi Bíróság a neki szánt szerepet határozottan és ambivalens módon töltheti be. Ennek ellenére számos *obiter dicta* segítséget nyújt a népek önrendelkezési joga elve kógens jellegének bizonyításához.

Bár a Nemzetközi Bíróság szinte az 1969. évi bécsi egyezmény elfogadásának idejében *expressis verbis* említi a *ius cogens* intézményét,<sup>32</sup> az ezt követő évtizedekben döntéseinek attitűdje ambivalens vagy problémakerülő.

Az utóbbi időben fordulat következett be a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában: nevesített egyes kógens szabályokat.<sup>33</sup>

A népek önrendelkezési joga elvének jogi természetéről a *Koszovó tanácsadó véleményben* nyilatkozott közvetett módon: arra a kérdésre keresve választ, hogy a nemzetközi jog tiltja-e a függetlenség egyoldalú kinyilvánítását, a bíróság felhozta azokat a precedenseket, amelyekben a Biztonsági Tanács ezen aktusokat jogellenesnek minősítette. A jogellenesség ez esetekben „nem egyoldalú jellegükből”, hanem abból a tényből következik, hogy ezek együtt jártak vagy járnának az erőszak jogellenes alkalmazásával vagy az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normáinak (*ius cogens*) más súlyos megsértésével.<sup>34</sup> A hivatkozott precedensek közül Dél-Rodézia függetlensége deklarálásának jogellenessé nyilvánítása<sup>35</sup> csak a népek önrendelkezési joga mint nemzetközi *ius cogens* súlyos megsértéseként értelmezhető. Az önrendelkezési jog elve *ius cogens* státuszának ez áttételes elismerése messzebb jut, mint a Nemzetközi Bíróságnak a *Kelet-Timor-ügyben* hozott ítélete. A bíróság – az „albán arany”-ügynek nevezett elv alapján – megállapította joghatóságának hiányát, hosszasan fejtegette azt, amit a természeti erőforrások feletti állami szuverenitás elvének nevezett, ideértve az erőforrások védelmét az autonómiával nem rendelkező, de önrendelkezési jogának gyakorlására váró nép érdekében.<sup>36</sup> Ezt követően

<sup>31</sup> RUIZ-FABRI 2006.

<sup>32</sup> Az északi-tengeri kontinentális talapat ügyének formulája szerint: „anélkül, hogy törekedne a *ius cogens* kérdésének felvetésére, még kevésbé arra vonatkozóan nyilatkozni.” C. I. J. Recueil 1969, par. 72.

<sup>33</sup> Így a genocídium tilalmát (*Kongó v. Ruanda* ügyben – C. I. J. Recueil 2006, 32., par. 64.) vagy a kínzás tilalmát (*Belgium v. Szenegál* ügyben – C. I. J. Recueil 2012, par. 99.).

<sup>34</sup> C. I. J. Recueil 2010, 31., par. 81.

<sup>35</sup> Lásd: a Biztonsági Tanács 216. (1965) és 217. (1965) számú határozatai.

<sup>36</sup> A *Kelet-Timor-ügyben* (*Portugália v. Ausztrália*) hozott ítélet. I.C.J. Reports 1995, par. 31.



az ítélet megerősíti azt, hogy a „népek önrendelkezési joga, ahogy az ENSZ Alapokmánya és gyakorlata alapján kifejlődött, *erga omnes* jog”.<sup>37</sup>

Valamely szabály, az abból folyó jogok és kötelezettségek *erga omnes* jellege és *ius cogens* természete ugyanazt fejezi ki? A Nemzetközi Jogi Bizottság szerint e két fogalom lényegében egybeesik,<sup>38</sup> mely következtetés legalábbis vitatható. A Nemzetközi Bíróság az ENSZ nemzetközi jogalanyiságát objektívnek, azaz *erga omnesnek* minősítette.<sup>39</sup> A képlet tehát úgy finomítandó, hogy minden *ius cogens* norma *erga omnes* jellegű, de nem minden *erga omnes* szabály tartozik a nemzetközi *ius cogenshez*.

Talán nincs szükség további bizonyítékokra, hogy egyetértünk azzal a széles körben elfogadott véleménnyel,<sup>40</sup> mely szerint a népek önrendelkezési jogának elve a nemzetközi *ius cogens* része, egyike a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabályainak. További vizsgálatot igényel azonban az, hogy e megállapítás extrapolálható-e a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés jogára mint a népek önrendelkezési jogának egyik összetevőjére, mert az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikke mint szerződéses norma nem ekvivalens a nemzetközi jog általános elvének tartalmával. Ez utóbbi bizonyítására elég hivatkozni a baráti kapcsolatok elveiről szóló 1970. évi közgyűlési deklarációra, amely az önrendelkezés elvének részletes kifejtése ellenére kihagyja a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadságát, amelyhez legfeljebb a gazdasági és társadalmi fejlődés szabad megvalósításának joga köthető.<sup>41</sup> Az 1974. évi közgyűlési határozatok (az új nemzetközi gazdasági rendről és az államok gazdasági jogairól, amelyek különösen hangsúlyozzák a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadságát, de az államok vonatkozásában) nem lehetnek meggyőző ellenérvek, mert e határozatok többségi döntéssel születtek, így *ab ovo* nem tekinthetők az Alapokmány önrendelkezési jogról szóló elve kvázi autentikus értelmezésének, továbbá a nemzetközi erőviszonyok és a nemzetközi jog azóta bekövetkezett változásai effektivitásukat megkérdőjelezzik.

Az előzőek fényében nem meglepő az, hogy a nemzetközi bírói gyakorlat – eltekintve a Kelet-Timor-ügytől – rendkívül visszafogott a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadságának *kogens* jellege tekintetében. A választottbírók például az *Aminoil v. Kuvait* ügyben<sup>42</sup> vagy a *Bissau-Guinea v. Szenegál* ügyben<sup>43</sup> – a felek valamelyikének felvetése ellenére – nem fogadták el *ius cogens* jellegét vagy nem foglaltak állást.

\*\*\*

<sup>37</sup> Ibid. par. 29.

<sup>38</sup> Lásd: az államok felelősségéről szóló 2001. évi tervezet kommentárjában. Rapport de la Commission du droit international, cinquante-troisième session (2001), Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No. 10. (A/56/10), III. fejezet, általános kommentár, 302., par. 7.

<sup>39</sup> Tanácsadó vélemény a *Bernadotte*-ügyben. C. I. J. Recueil 1949, 185.

<sup>40</sup> Pl. DUPUY 2004, 135.; WOLFRUM 2002, 62. A Nemzetközi Jogi Bizottság is e körbe sorolja, lásd: a 2001. évi felelősségi szabályok 40. cikke kommentárjának 7. pontja (38. jegyzetben, op. cit. 305.); illetve lásd: a Badinter-bizottság 1. véleménye.

<sup>41</sup> Lényegében ugyanez mondható az 1975. évi helsinki záróokmány releváns részével kapcsolatban is.

<sup>42</sup> Az ítélet szövegét lásd: *Journal du droit international*, 1982, 893.

<sup>43</sup> Az ítélet szövegét lásd: *Revue générale de droit international public*, 1990, 234.

A népek önrendelkezési joga elvének természetére vonatkozó vizsgálódás után vissza kell térni az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikke 2. pontjának értelmezéséhez. Ennek során szó lesz a természeti kincsek és erőforrások fogalmáról, a rendelkezési szabadság korlátairól, végül a norma szerkezetéről.

A) Az egyezségokmányok közös 1. cikkének 2. pontja nem határozza meg a *természeti kincsek és erőforrások* fogalmát, sőt exemplifikatív felsorolást sem ad, így e szavak szokásos értelméből kell kiindulni.<sup>44</sup>

Nyilvánvalóan nem jogász feladat a természeti erőforrások tudományos fogalmának meghatározása és az e körbe tartozó dolgok viszonylagos pontosságú megállapítása. Így a továbbiakban csak néhány megjegyzésre vagy felvetésre szorítkozhatunk:

- A természeti erőforrások feletti szuverenitást deklaráló 1962. évi közgyűlési határozat (*supra*) megalkotóinak fejében lényegében az 1948. évi havannai kartában szereplő „nyersanyag” fogalom volt jelen,<sup>45</sup> amely a primer szektort jelentette: ásványkincsek, mezőgazdasági és halászati termékek. Bár az 1947. évi GATT XX. cikkében kiemelt „nem megújuló természeti erőforrás” fogalmat nem vették számításba, a kimerülés lehetőségének relevanciája nem lehet kétséges, mint azt hangsúlyozza a Nemzetközi Bíróság az *in statu nascendi* állam erőforrásainak okozott súlyos sérelem kiemelésével.<sup>46</sup> Az előzőek fényében nem lehet kétséges az, hogy a természeti erőforrás kifejezés elsődlegesen a Föld mélyében rejlő *ásványkincsek* vonatkozik, jelesül a szénhidrogénekre, a szén- és ércvagyonra, ez utóbbi körben különösen fontosak lehetnek a ritka fémek.<sup>47</sup> E következtetésről az oldalról is alátámasztható, hogy a harmadik világban a bányászat döntő mértékben külföldi, – *UNO language* szerint – transznacionális vállalatok kezében volt, amivel szemben a gyarmati népek önrendelkezési jogának érvényesítésére való törekvés támogatása magától értetődőnek tekinthető.
- A népek önrendelkezési joga szempontjából releváns természeti erőforrások köre bővíülhet. A geostacionárius pálya mint természeti erőforrás<sup>48</sup> mellett újabban előtérbe kerültek a *biológiai erőforrások*, melyekre az 1992. évi biológiai sokféleség egyezmény<sup>49</sup> preambuluma kifejezetten utal, majd 2. cikke fogalm meghatározást ad: „A biológiai erőforrások tartalmazzák a genetikai erőforrásokat vagy azok részeit, populációkat vagy az ökológiai rendszerek bármely más *élő komponenseit* (kiemelés: B. J.), amely az emberiség számára ténylegesen vagy potenciálisan

<sup>44</sup> Lásd: a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikkének 4. pontja *argumentum a contrario* alapon.

<sup>45</sup> BASTID-BURDEAU 2008, 32.

<sup>46</sup> *Kelet-Timor-ügyben (Portugália v. Ausztrália)* hozott ítélet. I.C.J. Reports 1995.

<sup>47</sup> Az 1982. évi tengerjogi egyezménynek a mélytengeri bányászatra vonatkozó szabályainak kialakítását erősen befolyásolta az, hogy az óceánok altalaján található kb. 200 millió éves ritka fémekből álló rögök kitermelése felforgathatja ez utóbbiak nemzetközi kereskedelmét egyes fejlődő országok kárára.

<sup>48</sup> Lásd: GOROVE 1983.

<sup>49</sup> Kihirdette az 1995. évi LXXXI. törvény. A riói egyezményhez kapcsolódik a Cartagenában 2000-ben elfogadott biobiztonsági jegyzőkönyv (kihirdette a 2004. évi CIX. törvény) és a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésből származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló nagójai jegyzőkönyv (kihirdette a 2014. évi VIII. törvény).

felhasználható”; illetve „genetikai erőforrás (genetikai anyag) bármely növényi, állati, mikrobiális vagy más eredetű, az öröklődés funkcionális egységét tartalmazó anyagot jelent”. A kérdés ezek után az, hogy a természeti erőforrások új kategóriáira – az evolutív értelmezés segítségével – ki lehet-e terjeszteni a népek önrendelkezési jogának szerződéses és az általános nemzetközi joghoz tartozó normáit. Érvként szolgálhat az, hogy a külföldi jelenlét ezekben az esetekben is tetten érhető.

- A természeti erőforrás kategóriájának további bővítése is fontolóra veendő. Az 1970-es években megjelent a *megosztott természeti erőforrás* fogalma.<sup>50</sup>

Az e körbe tartozó elemek felsorolására az *International Law Association* tett kísérletet: idetartozónak minősítette – többek között – a nemzetközi vízrendszereket, a korlátozott számú állam területe fölötti légtömegeket, a zárt és félig zárt tengereket, a vándorló fajokat, a két vagy több állam határán átívelő olyan különleges ökoszisztémákat, mint a hegyláncok, erdők vagy speciális természeti térségek.<sup>51</sup>

A megosztott természeti erőforrás kategóriája erős ellenállást váltott ki egyes államok részéről,<sup>52</sup> tekintettel a szuverenitást fenyegető bennrejlő veszélyre, valamint arra, hogy nemzetközi kötelezettségek csak az államok akaratából keletkezhetnek. A nemzetközi vízrendszerek mint *par excellence* megosztott természeti erőforrások<sup>53</sup> kategóriáját az e tárgyban született kodifikációs<sup>54</sup> vagy regionális szerződések<sup>55</sup> szándékosan mellőzik. A Nemzetközi Bíróság azonban a *Bős–Nagymaros-ügyben* konzekvensen használta a megosztott természeti erőforrás kifejezést,<sup>56</sup> amelyhez hozzátette, hogy a méltányos részre vonatkozó jogtól való megfosztás nem lehet törvényes ellenintézkedés.<sup>57</sup> Mennyiben lehet releváns a természeti erőforrásokkal való szabad rendelkezés mint a népek önrendelkezési joga egyik komponense vonatkozásában a megosztott természeti erőforrás kategóriája? Az édesvizek mint *par excellence* megosztott természeti erőforrások szempontjából a népek önrendelkezési joga elve antikolonialista tartalmának nincs jelentősége, mert olyan egyediséget mutató nemzetközi vízrendszerekben találhatók, ahol a fejlett és fejlődő világ közötti konfliktusoknak csekély lehet a hatásuk. Nyilván más a helyzet a több ország között megosztott kőolaj vagy földgáz tekintetében.

<sup>50</sup> Felsorolásukat lásd: QUILLERÉ-MAJZOUB – MAJZOUB 2009, amelyekből kiemelendő a UNEP 1978. évi irányelvtervezete. Lásd a Közgyűlés 1979. december 18-án elfogadott 34/186. számú határozatát vagy a téma 2002. évi napirendre vételét a Nemzetközi Jogi Bizottság által, amely végül elejtette a megosztott természeti erőforrás kiterjesztését a kőolajra és földgázra. Lásd: Rapport de la Commission du droit international, soixante et unième session (2009), Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément No. 10. (A/64/10) 349.

<sup>51</sup> Draft on the Rules of International Law Applicable to Transfrontier Pollution, Art. 5., Comment No. 2. 168.; ILA Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982, 161. Megjegyzendő, hogy az 5. cikk az elfogadott határozatból kimaradt.

<sup>52</sup> QUILLERÉ-MAJZOUB – MAJZOUB 2009, 512. et seq.

<sup>53</sup> SCHWEBEL 1980, 176.

<sup>54</sup> Lásd: a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény, amely 2015 novemberében hatályba lépett.

<sup>55</sup> Lásd: a határokat átlépő folyók és nemzetközi tavak védelméről és hasznosításáról szóló 1992. évi helsinki egyezmény. Kihirdette a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet.

<sup>56</sup> I.C.J. Reports 1997, 54., par. 78.

<sup>57</sup> Ibid.

- Az előzőekben tárgyalt gyakorlati problémák mellett egy elvi kérdés is felmerül. Az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikkének 2. pontjában található formula „kettős szóhasználatából”, a „természeti kincsek és erőforrások” párhuzamos említéséből levonható-e valamilyen következtetés? Betudható-e ez a nemzetközi szerződésekben és más dokumentumokban nem ritka redundanciának, vagy mélyebb jelentéssel rendelkezik? Ez utóbbi mellett érvelve említeni lehet azt, hogy a természeti erőforrás hasznosítása a természet által nyújtott elemek kitermelését jelenti,<sup>58</sup> azaz *antropocentrikus megközelítést* jelent, egyezően a *Lanoux-tó-ügyben* hozott választottbírói ítélet kiindulópontjával.<sup>59</sup> Ezzel szemben a „természeti kincs” tágabb jelentéssel bírhat, felöllelheti az esetleges hasznosításoktól független dolgokat is, amelyeknek önmagukban vett értékük van, mint a természeti szépségek, a vadállomány stb.

B) Az 1966. évi egyezségokmányok közös 1. cikkének 2. pontja utal a természeti erőforrásokkal való rendelkezés *szabadságának korlátaira*. Ezek közül az első: „a nemzetközi gazdasági együttműködésből eredő kötelezettségek tiszteletben tartása, azzal a feltétellel, hogy az a kölcsönös előnyök elvén alapul”, inkább meghatározás nélküli metajurisztikus jelentésű, inkább az interdependenciára mint szociológiai háttérre utal, továbbá enigmatikus jellegű is: mi minősülhet kölcsönösen előnyösnek, és mi az, ami e feltételeknek nem felel meg.

Egyértelműnek tűnik az a kitétel, hogy a természeti erőforrásokkal való rendelkezés szabadságát a *nemzetközi jogi kötelezettségek* korlátozzák, még ha pontos megjelölésük hiányát értelmezéssel lehet pótolni. Sokkal problematikusabbnak tűnik viszont az, hogy nemzetközi kötelezettségek csak az államok (és nemzetközi szervezetek) nemzetközi jogalkotási tevékenységével jöhetnek létre, a népek, ideértve a gyarmati és idegen uralom alatt élő népek, ilyen joggal nem rendelkeznek. Hogyan lehetnek e kötelezettségek számukra kötelezők, holott elvileg a *tabula rasa/clean slate* elvnek kellene érvényesülnie. A dolog természete szerint más eredményre juthatunk, ha túllépünk a nemzetközi jogalkotás formális követelményein, és elfogadjuk például az ENSZ Közgyűlésének határozataiból származó kötelező erőt,<sup>60</sup> amelynek különleges szerepe van a gazdasági függetlenség dimenziójában.

Az eddig említett korlátok a rendelkezés szövegében egy továbbival is kibővülnek, amely abszolút tilalmat állapít meg: „semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamely nép a *létfenntartásához szükséges eszközeitől*.” E formulával kapcsolatban számos kérdés merülhet fel (hogyan értelmezhető, mennyiben tekinthető a rendelkezési jog feltétlen, érinthetetlen magjának, ami a nemzetközi jog által sem korlátozható, mi a tilalom jogi természete stb.), amelyek közül csak azzal foglalkozunk *per tangentem*, hogy mely természeti erőforrások sorolhatók ebbe a körbe, aminek a megválaszolásához a szerződési szöveg semmiféle támpontot sem ad. Az előzőekben már volt szó az egyezségokmányban használt „természeti erőforrás” kategória és az ásványkincsek közötti összefüggésről, mely utóbbiak – nem megújuló természetük miatt – a dolog természete szerint elfogyhatnak, kimerülhetnek. Kétséges azonban az, hogy ez a létfenntartáshoz szükséges eszközöktől megfosztással egyenlő-e, mert máshonnan – a nemzetközi gazdasági együttműködés

<sup>58</sup> SCHRIJVER 1997, 19.

<sup>59</sup> Az ítélet szövegét lásd: *Revue générale de droit international public*, 1958, 103.

<sup>60</sup> Részletesebben lásd: BEDJAOUI 1979.

keretében – beszerezhetők. Mi lehet feltétlenül szükséges egy nép életfeltételeinek biztosításához? A válasz szinte kézenfekvő: az *édesvíz* és a *föld*. A *naurui foszfátbányák* ügyben a felperes a bányászattal tönkretett földek miatt perelte be Ausztráliát mint nemzetközi gyámságot gyakorló hatalmat, és követelt kártérítést.<sup>61</sup> A termőföld védelmének irányába mutat az ENSZ erőfeszítése az elsvatagosodás megakadályozására vagy mérséklésére.<sup>62</sup>

Az édesvíz mint a lakosság ivóvizének forrása<sup>63</sup> és a mezőgazdasági termelés elengedhetetlen feltétele kapcsán a minősítéshez elég a *res ipsa loquitur* maximára hivatkozni. Ez tükröződik például az 1997. évi New York-i egyezmény 10. cikkének 2. pontjában, amely elsőbbséget ad a „létfontosságú emberi szükségletek követelményének”. Nemzetközi jogi szempontból különösen fontos lehet az édesvizek e jellege, mert ebben a tárgyban nagyszámú nemzetközi szerződés jött létre. Feloldható-e a kollízió a *pacta sunt servanda* elv és a népek természetes erőforrásai feletti szabad rendelkezési joga között, és milyen módon?

Természetesen az „önfenntartáshoz szükséges eszközök” köre tovább tágítható. Az öslakosok és a helyi lakosság tradicionális életformájának védelme érdekében a megóvandó tárgyak bővíthetők. Ezenkívül *per analogiam* hivatkozni lehetne még a nemzetközi fegyveres összetűzések áldozatainak védelméről szóló 1977. évi genfi I. kiegészítő jegyzőkönyv polgári lakosságot védő rendelkezéseire is.<sup>64</sup>

A népeknek a természeti erőforrásokkal való rendelkezési szabadságának kifejezett és bennrejlő korlátai áttekintése után érdemes őket *összehasonlítani* az egyezségokmányok közös 1. cikkének 1. pontjában deklarált politikai önrendelkezéssel. *Prima facie* ez utóbbi abszolútnak tűnik: „az önrendelkezési jog értelmében a népek szabadon határozzák meg [...]”. E feltételezés aligha tartható. A szerződésértelmezés logikai módszere, a szövegösszefüggés alapján arra lehet következtetni, hogy a népeknek – önrendelkezési jogukat gyakorolva – tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat, az utóbbiak tehát *ab ovo* korlátozzák a politikai önrendelkezés érvényesítését.<sup>65</sup> Az eredmény mégsem lehet egyértelmű. Az emberi jogokkal kapcsolatos felfogások közötti ideológiai, politikai, regionális és jogi különbségek relativizálják vagy relativizálhatják az emberi jogok és az önrendelkezési jog viszonyát.

C) Az egyezségokmányok közös – az önrendelkezésről szóló – 1. cikkének a *struktúrája* egyértelműnek tűnik: a jogviszony egyik alanya a nép, amelynek alanyi jogát deklarálták (további kérdés lehet az, hogy e jog mennyire perfekt), a másik oldalon pedig az államok találhatók, amelyek egyrészt kötelesek a népek önrendelkezési jogát tiszteletben tartani (ez *non facere* kötelezettséget jelent), másrészt azt előmozdítani, ami pozitív lépéseket foglal magába. A nép tehát nem pusztán egy nemzetközi jogi megoldás kedvezményezett-

<sup>61</sup> Joghatóságának megállapítása után a Nemzetközi Bíróság a pert – a felek egyezsége alapján – megszüntette. I.C.J. Reports 1992, 268., par. 72.

<sup>62</sup> Lásd: az elsvatagosodás elleni küzdelemről szóló 1995. évi párizsi egyezmény. Kihirdette a 2003. évi CVII. törvény.

<sup>63</sup> Lásd: DE VIDO 2012; SZAPPANYOS 2013, 34–62. Az édesvíz releváns a mezőgazdasági termelésben, így *per analogiam* hivatkozni lehet az élelemre vonatkozó emberi jogra. Ez utóbbiról lásd: GOLAY 2011. Ellentétesen: BRUHÁCS 2013a. Az ivóvízhez való jog mint emberi jog értelmzéséről lásd: BRUHÁCS 2013b, 21.

<sup>64</sup> BRUHÁCS 2011, 239–241.

<sup>65</sup> Erre az összefüggésre utalt pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága a sziléziai kisebbségi ügyben hozott ítéletében. A nagykamara 2004. február 17-én hozott ítélete: *Gorzelik és mások v. Lengyelország*, Appl. No. 44158/98.

je,<sup>66</sup> amelynek érdekében az államok (és nemzetközi szervezetek) cselekednek, PLATÓN barlanghasonlatának megfelelően. A *Koszovó tanácsadó vélemény* viszont azzal, hogy a területi integritás elvét az államközi kapcsolatok szférájára korlátozza,<sup>67</sup> az önrendelkezési jog strukturális helyzetére is kiható megállapítást tett. Talán nem véletlen az, hogy az 1975. évi helsinki záróokmányban az önrendelkezési jog csak mint az államok nemzetközi kötelezettsége jelenik meg.

\*\*\*

A népek önrendelkezési jogának egyezségokmányokbeli (és a nemzetközi jog általános elvének is megfelelő) formulájának elemzésében elérkeztünk a kulcselemhez: az *emberek mely csoportja minősíthető népnek*. E fogalom jelentésének tisztázásából következtetések vonhatók le a nemzetközi jog ezen alapelvének valódi szerepére.

Az önrendelkezési jog elvét az ENSZ gyakorlata a *gyarmati és idegen elnyomás alatti népek* jogaként ismerte el, amelynek alkalmazása a gyakorlatban számos probléma forrásává vált, sőt paradox helyzetekhez is vezetett a függő területek feldarabolása tilalma<sup>68</sup> miatt, amely az *uti possidetis* maxima elismerésével figyelmen kívül hagyta a függő területek határainak önkényes kijelölését. E dekolonizációs értelmezést a Koszovó tanácsadó vélemény is magáévá tette.<sup>69</sup> A gyarmati rendszer azonban ténylegesen megszűnt, a fennmaradt néhány terület kapcsán elég a *de minimis non curat praetor* maximára hivatkozni. E tényből következik-e az, hogy az önrendelkezési jog elvének jelentősége egyre kisebb lett?<sup>70</sup> Nem vitatható az, hogy a függetlenség elnyerésével a harmadik világ országainak vonatkozásában az állami szuverenitás abszorbeálta a népek önrendelkezési jogát, miután tartalmuk *grosso modo* megegyezik. Az azonban aligha állítható, hogy a most már független népek gazdasági kifosztása, amelyet szokás neokolonializmusnak is nevezni, megszűnt volna. Nemzetközi jogi szempontból továbbá érdekes lehet az a felvetés, hogy a nemzetközi jog egy feltétlen alkalmazást igénylő szabálya (*ius cogens*) *in statu moriendire* változhat-e, holott a népek függetlensége mint alapvető érték nem változott.

Az önrendelkezési jog *alanyának*, azaz a *nép* fogalmának további vizsgálatára van szükség. A szuverenitás belső és külső oldala megkülönböztetéshez<sup>71</sup> hasonlóan szokás az önrendelkezési jog külső és belső aspektusát elkülöníteni.<sup>72</sup> A gyarmati uralom alatti népek államalakítása az önrendelkezési jog érvényesítése *külső oldalának* speciális megnyilvánulása, amely más esetekben is megtörtént. A Németországra vonatkozó végleges rendezésről szóló 1990. évi moszkvai szerződés,<sup>73</sup> amelyet általában 2+4-es szerződésnek

<sup>66</sup> Az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége 2001. évi szabályai 48. cikkének értelmében. Lásd: Kommentár: op. cit. 347–348., par. 11–12.

<sup>67</sup> C. I. J. Recueil 2010, par. 80. *in fine*.

<sup>68</sup> Lásd: a gyarmati népeknek nyújtandó azonnali függetlenségről szóló 1960. évi közgyűlési deklaráció.

<sup>69</sup> C. I. J. Recueil 2010, par. 79. Bár az ún. *remedial secession* összefüggésében felvet más lehetőséget is (par. 83.), így utal a Kanadai Legfelsőbb Bíróság Québec elszakadására vonatkozó ítéletére (par. 55.), azonban e problémát a feltett kérdés szempontjából irrelevánsnak minősíti (par. 56.).

<sup>70</sup> VALKI 2014, 87.

<sup>71</sup> Lásd: PETERS 2009, 513. et seq.

<sup>72</sup> Lásd: WOLFRUM 2002, 56–60.

<sup>73</sup> Szövegét lásd: *Revue générale de droit international public*, Vol. 94, No. 4. (1990) 1166. et seq.

neveznek, preambulumban *expressis verbis* szerepel az, hogy a német nép önrendelkezési jogát gyakorolva kifejezte akaratát Németország állami egységének létrehozására, mely jog megnyilvánul teljes szuverenitásában belső és külső ügyeiben (7. cikk). Az önrendelkezés a fennálló állami keretből való kiválással is gyakorolható, amelyet – Jugoszlávia felbomlásával kapcsolatban – a Badinter-bizottság jelentése elvi szintre emelt.

Az önrendelkezési jog *belső oldala*<sup>74</sup> fogasabb kérdés. Az önálló állam létrehozásával megvalósult-e a nép önrendelkezési joga? Hogyan bizonyítható az, hogy az állam felépítésében, kormányzati és politikai rendszerében, gazdasági, társadalmi és kulturális berendezkedésében a népakarat nyilvánul-e meg? Hogyan fejlődhet ki a nép akarata? Van-e adekvát forma és eljárás? A népakaratra hivatkozva a rendszerváltozás hogyan érintheti az állam által vállalt nemzetközi kötelezettségek hatályát, például a gazdasági függetlenség visszaszerzésének területén? Milyen nemzetközi kötelezettségekhez kell harmadik államoknak igazodni? A feltett kérdések e tanulmány keretében a dolog természete szerint nem válaszolhatók meg.

\*\*\*

Összefoglaló helyett e rövid tanulmány kérdéssel fejeződik be: hogyan működhet az 1960–1970-es években kiteljesedő, a népek politikai és gazdasági függetlenségét felelő önrendelkezési jog ötven év után egy *alapvetően megváltozott világban*? E változásokat a *globalizációval* szokás kifejezni, amely részleteinek kibontása messze túlmegegy a szerző kompetenciáján. Az önrendelkezési jog témájára visszatérve aligha vitatható az, hogy az úgynevezett *külső* önrendelkezés, azaz a nép joga a politikai függetlenségre, önálló állam megteremtésére (nem kizárva fennálló államhoz csatlakozást) *kilépett* a népek önrendelkezési jogának *domináns antikolonialista értelmezéséből*. Az előzőekben már említett példákon kívül továbbiakra is lehet hivatkozni (Banglades, Grönland, Eritrea, Dél-Szudán), amelyekhez hozzászámíthatók az úgynevezett „befagyott helyzetek” (a kaukázusi területek, Transznisztria, Krím) és a sikertelen szecessziók (Biafrától Québecen át Skóciáig). E történetekben szinte konzekvensen jelen van az önrendelkezési jog. Jóval problematikusabb az önrendelkezési jog *belső* aspektusának megítélése. A kérdés úgy vetődik fel, hogy az önálló állam létrejöttével az önrendelkezési jogot a szuverenitás elnyelte-e, felszívta-e, az e tárgyban született döntés végleges és visszavonhatatlan, vagy az eset körülményeitől függően ismételhető. Ezen aspektus kibővül azzal, hogy a népnek joga van-e követelni az államon belüli viszonyok radikális átalakítását, és ezt hogyan teheti meg. Másképpen fogalmazva: előállhat az a helyzet, hogy az állam szuverenitása és a népek önrendelkezési joga ellentétbe kerül. A dolog természete szerint nem ritka az, hogy egyes államokban gyökeresen átalakul a kormányforma, a politikai rendszer vagy a gazdasági viszonyok, e változásokat azonban inkább ideológiai, politikai megfontolásokra szokták visszavezetni. A népek önrendelkezési jogára való hivatkozás akkor szokott előkerülni, ha demokrácia megteremtése van napirenden, ebben az értelemben az önrendelkezési jog egyenlő a demokráciára való joggal.<sup>75</sup>

E tanulmányban az önrendelkezési jognak a gazdasági függetlenséget meghatározó elemével, a természeti kincsek és erőforrások feletti rendelkezés szabadságával foglalkoztunk,

<sup>74</sup> Ezzel kapcsolatban ismertek a szocialista és nyugati attitűdök. Lásd: DOBELLE 2005, 340–341.

<sup>75</sup> A népek önrendelkezési joga és a demokrácia kapcsolatáról lásd: FRANCK 1992. E kiindulópont utáni folytatás: pl. MORIN 1995; MARKS 2011; WHEATLEY 2011.

amely *prima facie* ellentétes a világgazdasági *globalizációval*, konkrétan a beruházásvédelmi megállapodásokban rejlő tendenciákkal és az azok alkalmazását biztosító *ICSID-del*. Az ezek túlhatalma elleni küzdelem, elsősorban a külföldi beruházásokkal kapcsolatos viták, nem értek véget,<sup>76</sup> amiben az önrendelkezési jog fontos legitimációs szerepet játszhat.

Merész lenne minden olyan feltételezés, amely a folyamatosan bekövetkező *változásokat* új államok létrejöttében, államokon belüli átrendeződésben vagy a nemzetközi gazdasági viszonyokban közvetlenül *összekapcsolná a népek önrendelkezési jogával*. A Nemzetközi Bíróságnak a Koszovó tanácsadó véleményéből (2010) levonható tanulság alapján csak az történik, hogy az átalakulásokat a nemzetközi közösség – a *status quo* szinte mindenáron való fenntartásához ragaszkodása ellenére – kifejezetten vagy hallgatólagosan, konszenzussal vagy anélkül tudomásul veszi, mert a nemzetközi jog e vonatkozásban nem ismer tiltó szabályt.<sup>77</sup> A változásokat az önrendelkezési jog elve legitimálhatja, de realizálódásuk a mindenkori hatalmi konstellációk függvénye. Ebben kidomborodik az önrendelkezés elvének meghatározó politikai dimenziója, amely sikeresen elemezhető a nemzetközi kapcsolatok – nemzetközi jog integrált elméletében,<sup>78</sup> sokkal kevésbé a pozitivistá felfogásban.

Az igazsághoz tartozik, és ezért hozzá kell tennünk azt, hogy a nemzetközi jog tartalmaz – az elkerülhetetlen és folyamatos változásokra vonatkozó – alapvető szabályokat. Ezek közül elsőként az erőszak tilalma említendő, vagy a non-intervenció elvében bekövetkezett változás: a felkérésre történő (*requested/sollicitée*) intervenció korlátozása.<sup>79</sup>

E normák tiszteletben tartásának intézményi biztosítója a Biztonsági Tanács, amely bármely helyzetet a nemzetközi békére és biztonságra veszélyesnek minősíthet, és megfelelő intézkedéseket tehet. Ezzel visszajutunk ahhoz a – jelen keretben nyilvánvalóan nem megválaszolható – kérdéshez, hogy a nemzetközi jogi megfontolások milyen szerepet játszhatnak a Biztonsági Tanács politikai döntéseiben.<sup>80</sup>

## Felhasznált irodalom

- ARMSTRONG, David – FARRELL, Theo – LAMBERT, Hélène (2012): *International Law and International Relations*. 2<sup>nd</sup> Ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- BASTID-BURDEAU, Geneviève (2008): Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation. In BELLIARD, Edwige ed.: *L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui: mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissechet*. Paris, Pedone.
- BEDJAOUI, Mohammed (1979): *Pour un nouvel ordre économique international*. Paris, UNESCO.
- BORGEN, Christopher J. (2012): Treaty Conflicts and Normative Fragmentation. In HOLLIS, Duncan B. ed.: *The Oxford Guide to Treaties*. Oxford, Oxford University Press. 448–471.
- BRUHÁCS János (1988): A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében. In SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Tanulmányok a nemzetközi kisebbségek védelméről*. I. kötet. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 175–251.

<sup>76</sup> Vö. pl. SORNARAJAH 2015, 300. et seq.

<sup>77</sup> A „tiltott-megengedett” dichotómia kritikájáról lásd: HERTOGEN 2015. és PELLET 2008, 215–230.

<sup>78</sup> Összefoglalását lásd: ARMSTRONG–FARRELL–LAMBERT 2012.

<sup>79</sup> Lásd: BRUHÁCS 2014.

<sup>80</sup> FORTEAU 2005.



- BRUHÁCS János (1991): A környezethez való jog és az emberi jogok nemzetközi rendszere. *Acta Humana*, 2. évf. 4. sz. 3–13.
- BRUHÁCS, János (2011): The International River Law in the Early 2000's. In KOVÁCS, Péter ed.: *International Law – A Quiet Strength / Le droit international, une force tranquille. Miscellanea in memoriam Géza Herczegh*. Budapest, Pázmány Press. 239–241
- BRUHÁCS János (2013a): A nemzetközi vízjog a 21. század elején. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 11. sz. 1322–1332.
- BRUHÁCS János (2013b): A nemzetközi jog tegnap és ma. *Állam- és Jogtudomány*, 54. évf. 3–4. sz. 9–23.
- BRUHÁCS János (2014): Jus contra bellum – Glosszák az erőszak nemzetközi jog tilalmához. In BLUTMAN László szerk.: *Ünnepi kötet dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE. 69–84.
- CHEMILLIER-GENDREAU, Monique (2011): Contribution of the Reims School to the Debate on the Critical Analysis of International Law: Assessment and Limits. *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 3. 649–661.
- COT, Jean-Pierre (2006): Tableau de la pensée juridique américaine. *Revue générale de droit international public*, Vol. 110, No. 3. 581–586.
- DE LACHARRIÈRE, Guy (1983): *La politique juridique extérieure*. Paris, Economica.
- DE VIDO, Sara (2012): The Right to Water. From an Inchoate Right to an Emerging International Norm. *Revue belge de droit international*, Vol. 45, No. 2. 517–564.
- DOBELLE, Jean-François (2005): Article 1., paragraphe 2. In COT, Jean-Pierre – PELLET, Alain – FORTEAU, Mathias eds.: *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. Vol. 1. 3<sup>e</sup> édition. Paris, Economica. 339–347.
- DUPUY, Pierre-Marie (2004): *Droit international public*. 7<sup>e</sup> éd. Paris, Dalloz.
- FORTEAU, Mathias (2005): Le droit international dans la Charte des Nations Unies. In COT, Jean-Pierre – PELLET, Alain – FORTEAU, Mathias eds.: *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. Vol. 1. 3<sup>e</sup> édition. Paris, Economica. 111–140.
- FRANCK, Thomas M. (1992): The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1. 46–91.
- GOLAY, Christophe (2011): *Droit à l'alimentation et accès à la justice*. Bruxelles. Bruylant.
- GOROVE, Stephen (1983): International Space Law in Perspective – Some Major Issues, Trends and Alternatives. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 181, No. 3. 349–410.
- GUILLAUME, Gilbert (2008): Jus cogens et souveraineté. In BELLIARD, Edwige ed.: *L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui: mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissechet*. Paris, Pedone.
- HALL, Stephen (2001): The Persistent Spectre: Natural Law, International Order and the Limits of Legal Positivism. *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 2. 269–307.
- HERTOGEN, An (2015): Letting Lotus Bloom. *European Journal of International Law*, Vol. 26, No. 4. 901–926.
- HOFFMANN, Stanley (1968): Introduction. In SCHEINMAN, Lawrence – WILKINSON, David eds.: *International Law and Political Crisis*. Boston, Little, Brown and Co. XVIII.
- MARKS, Susan (2011): What Has Become of the Emerging Right to Democratic Governance? *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 2. 507–524.
- MORIN, Jacques-Yvon (1995): L'Etat de droit: émergence d'un principe du droit international. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 254. 9–462.

- PAOLILLO, Felipe (2006): Article 30 – Convention de 1969. In CORTEN, Olivier – KLEIN, Pierre eds.: *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaires article par article*. Vol. II. Bruxelles, Bruylant. 1247–1283.
- PELLET, Alain (2000): “Human Rightism” and International Law. Gilberto Amado Memorial Lecture. Elérhető: <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/02/PELLET-2000-Human-rightism-and-international-law-G.-Amado.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 11. 30.)
- PELLET, Alain (2006): Conclusion. In TOMUSCHAT, Christian – THOUVENIN, Jean-Marc eds.: *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Ius Cogens and Obligations Erga Omnes*. Leiden, Martinus Nijhoff. 419.
- PELLET, Alain (2008): Lotus, que de sottises on profere en ton nom – Remarques sur le concept de souveraineté dans la jurisprudence de la Cour mondiale. In BELLIARD, Edwige ed.: *L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui: mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissochet*. Paris, Pedone. 215–230.
- PETERS, Anne (2009): Humanity as the  $\Lambda$  and  $\Omega$  of Sovereignty. *European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 3. 513–544.
- QUILLERÉ-MAJZOUB, Fabienne – MAJZOUB, Tarek (2009): Le cours d'eau international est-il une “ressource partagée”? *Revue belge de droit international*, Vol. 42, No. 2. 499–525.
- Résolutions adoptées par l'Institut à sa session de Cambridge (1983). *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 60, Tome II. 284–291.
- RUIZ-FABRI, Hélène (2006): Article 66 – Convention de 1969. In CORTEN, Olivier – KLEIN, Pierre eds.: *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaires article par article*. Vol. II. Bruxelles, Bruylant. 2402–2414.
- SCHRIJVER, Nico (1997): *Sovereignty over Natural Resources*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHWEBEL, Stephen M. (1980): Deuxième rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II.
- SIMMA, Bruno (2009): Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner. *European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 2.
- SORNARAJAH, Muthucumaraswamy (2015): *Resistance and Change in the International Law on Foreign Investment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STEINBERG, Richard H. (2012): Wanted – Dead or Alive: Realism in International Law. In DUNOFF, Jeffrey L. – POLLACK, Mark A. eds.: *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press. 146–174.
- SZAPPANYOS Melinda (2013): *Víz és Jog. A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány.
- URIBE VARGAS, Diego (1984): La troisième génération des droits de l'homme. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 184, No. 1.
- VALKI László (2014): A nemzetközi jog funkciói. In KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László szerk.: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex. 67–68.
- VASAK, Karel (1974): Le droit international des droits de l'homme. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 140, No. 4.
- VILLALPANDO, Santiago ed. (2005): *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*. Paris, PUF.

- VIRALLY, Michel (1983): Exposé préliminaire. *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 60, Tome I. 283–304.
- WANG, Tieya (1983): The Third World and International Law. In MACDONALD, Ronald St. J. – JOHNSTON, Douglas Millar eds.: *The Structure and Process of International Law. Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*. The Hague–Boston–Lancaster, Martinus Nijhoff.
- WHEATLEY, Steven (2011): A Democratic Rule of International Law. *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 2. 525–548.
- WOLFRUM, Rüdiger (2002): Self Determination. In SIMMA, Bruno ed.: *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Vol. I. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press. 47–63.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*János Bruhács*

**The Right of Self-Determination of Peoples:  
The Right to Dispose Freely of Natural Resources**

*This study deals with one of the dimensions of the right of self-determination, the right of peoples to dispose freely of their natural resources. After the analysis of the mixed nature of the right of self-determination (which means that it can be considered on the one hand as an international norm – a treaty provision appears in common Article 1 of the 1966 Covenants, and a general principle of international law as part of the ius cogens norms – and on the other hand as a political principle), it interprets the key-elements of the freedom to dispose of resources, i.e. the notion of natural wealth and resources, the limits of this freedom and the relation between the right of peoples and the obligations of States. Having examined the interpretation of the concept of 'people', developed in the practice of the UN in comparison with the 'all peoples' formula, used consistently by international legal texts and with the current practice, the study attempts to determine the function of the right of self-determination of peoples today.*

„Add meg minden emberi lénynek mindazon jogokat, amelyeket magadnak követelsz.”

“Give to every human being every right that you claim for yourself.”

Robert Green Ingersoll

Vákát oldal

*Chronowski Nóra<sup>1</sup> – Lukonits Ádám*

## **A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya az Alkotmánybíróság gyakorlatában**

*A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE), illetve a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: GSZKJNE vagy Egyezségokmány) – alapjogi relevanciájukból és a nemzetközi jog belső jogban elfoglalt helyükből adódóan – szerves részei az Alkotmánybíróság gyakorlatának. Nemegetszer szolgáltak alkotmányos mérceként vagy értelmezési támpontként az alkotmányjogilag releváns ügyekben. Mégis, ha áttekintjük a GSZKJNE alkotmánybíróági hivatkozásait, majd összevetjük bizonyos, a nemzetközi jog hatását befolyásoló előkérdésekkel és sajátosságokkal, valamint az ügy érdeméhez fűzött viszonyával, bebizonyosodik, hogy nem volt képes számottevő hatást gyakorolni sem a testület esetjogára, sem az egyedi ügyek, illetve azokon keresztül a magyar alapjogi jogfejlődés alakulására. E tanulmány ennek a kérdéskörnek a bemutatására vállalkozik, és terjedelmi okokból nem tér ki a PPJNE vizsgálatára.

### **Bevezetés**

Az ENSZ egyezségokmányai, vagyis a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, illetve a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya<sup>2</sup> az univerzális emberijog-védelmi rendszer tételes jogi pillérei. Fél évszázaddal az elfogadásuk után is központi kérdés, hogy milyen hatást fejtenek ki az államok jogrendszerében. A joghatás elvileg több metszetben is feltárható: az egyezségokmányok és a rajtuk alapuló értelmezések hasznosulása az alkotmányozásban, a jogalkotásban, az alkotmánybíráskodásban, az igazságszolgáltatásban és/vagy a közigazgatásban. *Vizsgálatunkat, főként a terjedelmi korlátok miatt, az Alkotmánybíróság gyakorlatára szűkítettük, a GSZKJNE hatásaira fókuszálva.*

Megállapításaink a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén 2012 februárja és 2014 januárja között folytatott OTKA-alapú kutatás eredményein alapulnak,<sup>3</sup> amelyek szisztematikusan és átfogó módon

<sup>1</sup> A szerző jelen munkáját az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatta.

<sup>2</sup> Az egyezségokmányokat 1966-ban fogadták el, a magyar jognak 1976 óta részei (lásd az 1976. évi 8. és 9. törvényerejű rendeleteket).

<sup>3</sup> K 101463 sz. OTKA-kutatás, *A nemzetközi jogi normák hatása a magyar joggyakorlatra*, vezető kutató Blutman László egyetemi tanár.

feltárták a nemzetközi jogi normák magyar jogalkalmazásra gyakorolt hatását. A több mint 500 oldal terjedelmű kézikönyvet a nemzetközi jog tudományának kiemelkedő képviselői, BLUTMAN LÁSZLÓ, CSATLÓS ERZSÉBET és SCHIFFNER IMOLA jegyzik,<sup>4</sup> akik feltérképezték, hogy a nemzetközi jog egyes forrásai milyen normatív keretek között, milyen gyakorisággal és eredménnyel (hatással) jelentek meg az alkotmánybíróági és elsősorban legfelsőbb bírósági (kúriai) gyakorlatban 1990 és 2011 között.

A kötet negyedik fejezete tisztázza a nemzetközi jog belső jogban történő érvényesülésének előkérdéseit, és egyben vázolja a kutatás dogmatikai bázisát, logikai keretét, amelyet kutatásunkban kiindulópontnak tekintettünk. (i) A nemzetközi jog többnyire nem egyedül fejt ki joghatást, hanem más normával összefüggésben, ezért fel kell térképezni a normakapcsolatok fajait. A magyar jogrendszer négy normacsoportja, vagyis az alkotmányi, az alkotmány alatti, a nemzetközi jogi és az uniós jogi normák háromféleképpen kapcsolódhatnak egymáshoz: együttalkalmazás, értelmezési támpontként való figyelembevétel, illetve normakonfliktus formájában.<sup>5</sup> (ii) A nemzetközi jog hatása nem választható el az elsőbbség és a hierarchia kérdésétől, de fontos hangsúlyozni, hogy ez elsősorban a belső alkotmányjog problémája. A nemzetközi jog nem ebben, hanem a *pacta sunt servanda* elvében gondolkodik.<sup>6</sup> Jórészt ebből adódik, hogy az elsőbbség a joghatás irányából érvénytelenítő, alkalmazási vagy értelmezési típusú lehet. (iii) A bíróságok általában kerülik a normakonfliktus megállapítását, helyette kivételként tételeznek, összhangban értelmeznek vagy együttalkalmaznak látszólag ellentétes normákat.

A könyv ötödik fejezete külön is bemutatja, hogy milyen formában és feltételekkel érvényesülhet a nemzetközi jog a magyar alkotmánybíráskodásban. (i) A dualista rendszer sajátossága miatt a nemzetközi szerződéseknek kettős megjelenési formájuk van: egyrészt jelenthetik a nemzetközi szerződést önmagában mint nemzetközi jogforrást, másrészt jelölhetik a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló magyar jogszabály normatartalmát.<sup>7</sup> (ii) Az alkotmánybíráskodásban a nemzetközi jogi norma jelenthet egyrészt értelmezési támpontot, másrészt alkotmányos mércét, illetve előfordulhat az alkotmányossági vizsgálat tárgyaként vagy ténykérdésként is (utóbbi kettő témánk szempontjából nem releváns). E funkciók eljárásonként változhatnak, és az eltérő szerepekhez eltérő funkciók társulhatnak.<sup>8</sup> (iii) A normakapcsolatok értékelése az alkotmánybíróági eljárások közül előzetes és utólagos normakontroll-eljárásokban, egyedi bírói normakontroll-eljárásban, alkotmányjogi panasz eljárásban, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatakor, az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának alkotmányossági vizsgálatakor, illetve az Alkotmány értelmezésekor merülhet fel.<sup>9</sup> (iv) A normakonfliktus során feltárt alkotmányellenesség lehet első- vagy másodfokú, egy- vagy kétirányú, illetve egyes vagy kettős.<sup>10</sup>

A határozatok elemzéséből levont következtetések nem lennének teljesek, ha figyelmen kívül hagynánk az univerzális és a magyar emberijog-védelmi rendszerek sajátosságait.

<sup>4</sup> BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014, 531.

<sup>5</sup> Ibid. 92.

<sup>6</sup> Ibid. 97.

<sup>7</sup> Ibid. 126.

<sup>8</sup> Ibid. 127.

<sup>9</sup> Ibid. 127–128.

<sup>10</sup> Ibid. 128–130.

Kutatásunk szempontjából nem mindegyik jelentős, csakis azok, amelyek közvetlenül befo-lyásolják, miként fordulhat elő a GSZKJNE az alkotmánybírói gyakorlatban. (i) Az egye-temes védelem (ENSZ) nem zárja ki a regionális és a nemzeti szabályozást és az egyéni védelmi mechanizmusokat (például az Európa Tanács vívmányait).<sup>11</sup> (ii) Az emberi jogok oszthatatlanok és egymással kölcsönös összefüggésben állnak: a szabadságjogok és politikai jogok gyakorlása és védelme nem értelmezhető a gazdasági, szociális és kulturális jogok gar-antálása nélkül. (iii) Az általános mellett megjelenik a speciális védelem is: meghatározott alanyi kör (például a gyermekek) jogainak garantálása vagy konkrét magatartás (például a faji diszkrimináció) tilalma formájában. (iv) Fokozódik az emberi jogi kötelezettségek végrehaj-tása feletti nemzetközi ellenőrzés hatékonysága (például az államok időszaki jelentéstétele, az egyéni panaszjog, a helyszíni vizsgálatok által). Idekapcsolódik, hogy az egyéni panaszra építő nemzetközi (kvázi-) bírói eljárások bizonyítják az egyén nemzetközi jogi feltételes<sup>12</sup> eljárási jogalanyiségét.<sup>13</sup> (v) Amíg az emberi jogok nemzetközi kodifikációja lényegében meg-történt, addig a jogérvényesítési mechanizmusok kiépítése és működtetése korántsem zárult le.<sup>14</sup> (vi) A nemzetközileg elismert emberi jogok az államokra keletkeztetnek kötelességeket, és az államokon kérik számon teljesítésüket a nemzetközi intézmények. Az egyezségokmá-nyok csak az államok számára teremtenek kötelességeket, és az államok nemzetközi emberi jogi kötelességei csak a joghatóságuk alá tartozó személyekkel szemben állnak fenn. A magyar rendszer sajátosságai közül leginkább azt érdemes kiemelni, hogy 2012. január 1-jén alkot-mányváltás következett be, amely az alkotmánybíráskodásban is hozott változásokat, egyrészt formailag, mivel az Alkotmánybíróság hatáskörei és az indítványozói jogosultság elemei meg-változtak, másrészt tartalmilag, mert különösen a gazdasági rend, valamint a szociális jogok tekintetében az Alaptörvény más felfogást követ, mint az Alkotmány. A szociális biztonság például az Alaptörvényben nem alapjogként, csupán az állam „törekvéseként” jelenik meg, ennyiben mindössze államcélnt jelent.<sup>15</sup> Az alkotmánybírói gyakorlatra a gazdasági válság is hatással volt: az *ex gratia* juttatások körét kifejezetten szélesen vonja meg, a kikényszerít-hető jogokat pedig szűken értelmezi.<sup>16</sup> Ez azzal egészül ki, hogy míg az Alkotmány, a töretlen alkotmánybírói gyakorlat szerint, gazdaságpolitikailag semleges volt, és nem foglalt állást a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem, addig az Alaptörvényben a piacgazdaság elve kifejezetten nem szerepel. Ez az állami gazdaságpolitikának rendkívül széles mozgásteret ad, az Alkotmánybíróság pedig a beavatkozás mélységének, a gazdasági-szociális alapjogok kor-látózásának megítéléséhez adott esetben akár a korábnál alacsonyabb mércét is választhat.<sup>17</sup>

Mindent egybevetve a tanulmány a GSZKJNE-releváns alkotmánybírói határozatokat elemzi, kvantitatív és kvalitatív empirikus módszerekkel, a fenti előkérdések és sajátosságok figyelembevételével. Következtetések is megjelennek benne, amelyek a jogalkotás,

<sup>11</sup> DONNELLY 2007.

<sup>12</sup> Mivel azt az állampolgárság szerinti államnak általában el kell fogadnia, leszámítva az emberi jogok tömeges és súlyos megsértése miatt előterjesztett panaszokat.

<sup>13</sup> KARDOS 2003.

<sup>14</sup> TOMUSCHAT 2003, 3.

<sup>15</sup> Az új értelmezési keretekhez lásd a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetésének alkotmányosságát igazoló 23/2013. (IX. 25.) AB határozatot, ABH 2013, 692.

<sup>16</sup> CHRONOWSKI-VINCZE 2014, 108.

<sup>17</sup> Ibid. 111.



a joggyakorlat és a jogirodalom számára hasznos, eddig még nem vagy csak részben azonosított megállapításokkal szolgálhatnak.

## **Formai és kvantitatív vizsgálat: milyen eljárástípusokban, milyen témában, milyen formában és milyen gyakorisággal vették alapul a GSZKJNE-t?**

A jogikorpusz-vizsgálat a joggyakorlatból vett minta teljes körű vizsgálatát takarja, különböző szempontok alapján, kvantitatív módszerek és statisztikai elemzés alkalmazásával. A vizsgált jogi korpuszt az Alkotmánybíróság 1990. január 1-je és 2016. augusztus 1-je között hozott döntései jelentik. Szempontként érvényesítettük, hogy hány alkalommal, kik által, milyen funkcióval, milyen eljárástípusban, a döntés mely részében, milyen témában, mely konkrét cikken keresztül, illetve önállóan vagy más normával együtt merült fel a GSZKJNE. Az elemzés során a nyilvánosságra hozott, interneten is elérhető döntésekből indultunk ki, amelyeket a testület saját keresőjével szűrtünk meg.<sup>18</sup>

Az Egyszégekrendelkezéseire eddig *összesen tizenhét alkotmánybíró*si döntésben hivatkoztak. Ezek közül *tizennégy az Alkotmány, három az Alaptörvény idejére* tehető.

Az alanyokat tekintve *nyolc esetben az indítványozó, kilencszer az Alkotmánybíróság, háromszor pedig egy-egy alkotmánybíró* vette alapul az okmányt. Azokban az ügyekben, ahol a többségi testület vagy legalább egy alkotmánybíró hivatkozott a dokumentumra, *három alkalommal alkotmányos mércéként (továbbá egyszer alkotmányos mércére való példaként), nyolcszor értelmezési támpontként* jelentek meg rendelkezései. Emellett volt öt olyan eset, amikor az indítványozók valamilyen formában hivatkoztak rá, a testület tagjai azonban nem vették figyelembe állásponjtjuk kialakításakor.

Az eljárás típusai alapján *tizenháromszor utólagos normakontroll, ötször nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata, egyszer egyedi bírói normakontroll és egyszer alkotmányjogi panasz eljárás keretében* merült fel a szerződés.

A döntés egyes részeit vizsgálva *a rendelkező részben, illetve az indokolásban tizen-négyeszer* (függetlenül attól, hogy az indítványozók által megjelöltek a testület tagjai végül beépítették-e, vagy sem), *párhuzamos indokolásban kétszer, különvéleményben pedig szintén kétszer* fordult elő.

Az ügyek tárgya szerint *hat esetben munkajogi, háromszor családjogi, háromszor felső-oktatással kapcsolatos, hatszor szociális jogi és egyszer egyéb jellegű* (az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozhatóságát érintő) *kérdések* merültek fel, bár voltak olyan területek (például az anyákat megillető felmondási tilalom, a tartásdíj, a gyermekágyi segély), amelyek az előbb említett kategóriák közül egyszerre többre is beleillenek.

Ehhez igazodva a GSZKJNE rendelkezései közül *a szakszervezetekhez és sztrájkhoz való jog (8. cikk) háromszor, a szociális biztonsághoz való jog (9. cikk) egyszer, a családokat, anyákat, gyermekeket és fiatalkorúakat megillető támogatás és védelem (10. cikk) háromszor, a művelődéshez való jog (13. cikk) négyszer* jelent meg a döntésekben, illetve *egy-egy helyen az Egyszégekrendelkezés egészére és a benne foglalt elvekre* is történt utalás. Továbbá azokban

<sup>18</sup> Elérhető: <http://mkab.hu/hatarozat-kereso> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 07.)

az esetekben, ahol az indítványozók igen, az Alkotmánybíróság viszont nem hivatkozott az okmányra, előkerült még az alapjogok korlátozhatóságának szabálya (4. cikk), a megfelelő élet-színvonalhoz való jog (11. cikk) és a maximális testi és lelki egészséghez való jog (12. cikk).

Végezetül megemlíthető, hogy *nyolc esetben önállóan, kilencszer más nemzetközi vagy uniós jogi normával*, elsősorban a PPJNE-vel és/vagy az *Európai szociális kartával* (a továbbiakban: ESZK) *együtt* merült fel a GSZKJNE.

## Kvalitatív vizsgálat: mivel járult hozzá a GSZKJNE az alkotmányos gyakorlathoz?

Ahogy az fentebb rögzítettük, a GSZKJNE eddig tizenhét alkotmánybírói döntésben volt hivatkozási alap. Ezek az elfogadásuk ideje szerinti sorrendben:<sup>19</sup> a 673/B/1990. AB határozat, a 995/B/1990. AB határozat, a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, az 55/1995. (IX. 15.) AB határozat, a 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, a 607/C/1996. AB határozat, a 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, a 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, az 1013/B/1999. AB végzés, a 737/E/2001. AB végzés, a 88/B/1999. AB határozat, a 951/B/1999. AB határozat, a 67/2009. (VI. 19.) AB határozat, a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, a 30/2012. (VI. 27.) AB határozat, a 17/2014. (V. 30.) AB határozat és a 3023/2016. (II. 23.) AB határozat. Részletesen a fontosabb döntéseket mutatjuk be, a többi ügy összefoglaló elemzése a fejezet végén található.

A 673/B/1990. AB határozatban alapvetően az volt a kérdés, hogy sérti-e a nemzetközi jog és a belső jog összhangját előíró alkotmányi rendelkezést [Alkotmány 7. § (1) bekezdés], hogy a sztrájk törvény alapján az igazságszolgáltatási szerveknél nincs lehetőség sztrájkra [1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdése], noha a GSZKJNE nem sorolja fel e szerveket ott, ahol a sztrájk jog gyakorlásával szemben korlátozásnak ad teret [GSZKJNE 8. cikkének (2) bekezdése].<sup>20</sup> Mivel az indítványozó az Egyezségokmány mellett az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét is állította, az Alkotmánybíróság alkotmányos mércévé transzformálhatta a GSZKJNE vonatkozó rendelkezését.<sup>21</sup> Mielőtt azonban eldöntötte volna az ügyet, értelmezési támpontként használta az okmányt. A GSZKJNE francia és angol, hiteles szövegét elemezve megállapította, hogy bár a magyar változat (az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet) az „államigazgatási” szerveknél engedi meg a sztrájk tilalmát, amely körbe az „igazságszolgáltatási” szervek nem tartoznak bele, a hiteles szövegek *members of the administration* és *les membres de la fonction publique* formulákat használnak, amelyekbe az igazságszolgáltatási szervek dolgozói is beleértendők. Ebből pedig következik, hogy a sztrájk tilalmának bevezetésével és fenntartásával nem sérült az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, illetve a GSZKJNE 8. cikkének (2) bekezdése.<sup>22</sup> Vagyis a testület előbb a francia és az angol változatok alapján értelmezte a magyar fordítás jelentéstartalmát, majd az így kapott eredményhez igazodva kimondta

<sup>19</sup> Mivel a jogrendszerre – a 2016. március 9-i lengyel döntéshez hasonló atipikus példaktól eltekintve – attól fogva vannak hatással, hogy meghozzák (és közzéteszik) őket. Ezen alapult az is, hogy a folyamatban lévő ügyeket végül nem vizsgáltuk, mivel azok értelemszerűen még nem produkáltak döntéseket. A lengyel határozathoz lásd: LUKONITS 2016.

<sup>20</sup> 673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 446.

<sup>21</sup> BLUTMAN–CSATLÓS–SCHIFFNER 2014, 137.

<sup>22</sup> 673/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 448–449.

a sztrájk tilalmát előíró törvényi rendelkezés alkotmányosságát. Ezáltal az Egyezségokmány döntő hatással volt a határozatra, és érdemben is befolyásolta az ügy végkimenetelét.

A 35/1995. (VI. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt igyekezett megválaszolni, hogy sérti-e a művelődéshez való jogot (Alkotmány 70/F. §-a), hogy a közügyektől eltiltás hatálya alatt álló személyek ki vannak zárva a felsőoktatásból [1993. évi LXXX. törvény 82. § (2) bekezdése].<sup>23</sup> Döntését végül az Alkotmány 8. §-ára (az alapvető jogok védelmének és korlátozhatóságának szabálya) és 70/F. §-ára alapozta, a GSZKJNE vonatkozó rendelkezéseit (a művelődéshez való jogról szóló 13. cikk), az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlatával és az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezményrel együtt, mindösszesen a művelődéshez való jog elméleti megalapozásánál használta fel értelmezési támpontként.<sup>24</sup>

A 79/1995. (XII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra kereste a választ, hogy az 1993. évi felsőoktatási törvény, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény és a felsőoktatási intézmények díjairól és támogatásairól szóló 83/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet bizonyos rendelkezései a tandíjkötelezettséggel kapcsolatosan sértik-e egyebek mellett a művelődéshez való jogot (Alkotmány 70/F. §-a), az egyenlő bánásmódhoz való jogot (Alkotmány 70/A. §-a) és a nemzetközi jog és a belső jog összhangján [Alkotmány 7. § (1) bekezdése] keresztül a GSZKJNE vonatkozó rendelkezését (13. cikk).<sup>25</sup> Az Alkotmánybíróság az Egyezségokmány tekintetében azt vizsgálta, hogy a tandíjkötelezettséget részletező előírások ellentétesek-e a GSZKJNE rendelkezésével az ingyenes felsőoktatás fokozatos bevezetéséről. Az indítványozók megjelölték a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának sérelmét is,<sup>26</sup> így a testület alkotmányos mércévé transzformálhatta az említett GSZKJNE-cikk tartalmát. Mivel azonban a tandíjkötelezettséget alapvetően törvényi szinten szabályozták (lásd az 1993. évi felsőoktatási törvényt, a gazdasági stabilitásról szóló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvényt), az Alkotmánybíróság pedig nem ezzel, hanem a törvényi szabályozást részletező kormányrendelettel kapcsolatban használta alkotmányos mércéként az Egyezségokmányt, a GSZKJNE hatása nem túl jelentős, amit az sem növel, hogy a kormányrendelet közel tíz rendelkezése közül az okmányt mindösszesen kettő [83/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet 13–14. §-a] megítéléséhez vették alapul. Kiemelendő azonban, hogy az Alkotmánybíróságnak az ingyenes felsőoktatás fokozatos bevezetéséről tett megállapításai<sup>27</sup> későbbi, itt elemzett döntéseiben is megjelentek (lásd a 607/C/1996. AB határozatot, a 951/B/1999. AB határozatot).

<sup>23</sup> 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163.

<sup>24</sup> Ibid. 165–166.

<sup>25</sup> 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399.

<sup>26</sup> Ibid. 402.

<sup>27</sup> Az Alkotmánybíróság szerint Magyarországon az ingyenes felsőoktatás fokozatos bevezetésének folyamata a rendszerváltozás történelmi előzményei és a sajátos gazdasági-pénzügyi körülmények miatt eltér a fejlett országok lehetőségeitől. Ha hozzávesszük azt is, hogy a GSZKJNE az ingyenes felsőoktatást csak mint lehetőséget említi meg, amely potenciális, de nem kizárólagos módja a felsőoktatáshoz való jog biztosításának, megállapítható, hogy a tandíjkötelezettség nem sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését. Kivételt képez ez alól, és ezáltal alkotmányellenes lehet, ha a tandíjkötelezettség mellett nem épül ki olyan támogatási rendszer, amely biztosítja, hogy a megfelelő képességű hallgatók részt vehessenek a felsőoktatásban (vagyis ha anyagi háttér alapján diszkriminál a rendszer a támogatási szisztéma nem megfelelő volta miatt). Ibid. 411.

A 607/C/1996. AB határozat szintén a tandíjkötelezettséget (1993. évi LXXX. törvény 31. §-a) vizsgálta, egészen pontosan azt, hogy sérti-e a GSZKJNE rendelkezését a felsőoktatás ingyenességének fokozatos bevezetéséről (GSZKJNE 13. cikke), tekintettel arra, hogy az Egyezségokmány ratifikálásakor Magyarországon már ingyenes volt a felsőoktatás.<sup>28</sup> Az indítványozó az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével együtt hivatkozott a GSZKJNE 13. cikkének sérelmére,<sup>29</sup> így az Alkotmánybíróság alkotmányos mérceként kezelhette a cikk tartalmát. Az ügyben a GSZKJNE szerepe sokban hasonlított ahhoz, mint amit a 79/1995. AB határozatban is betöltött, azzal, hogy a testület itt nem a tandíjkötelezettség egyes (kormányrendeleti szintű) részletszabályait, hanem magának a kötelezettségnek a (törvényi) alapjait<sup>30</sup> vizsgálta. A hasonlóságból adódóan a korábbi döntésében foglaltakat egy az egyben átemelte és törvényi szinten is alkalmazta,<sup>31</sup> aminek az lett a következménye, hogy bár az okmány erre a döntésre már nagyobb hatást tudott kifejteni, az még mindig sokkal inkább a sajátos magyarországi körülményekre támaszkodott, és csak másodlagosan említette meg a szerződés adta szabadságot a felsőoktatáshoz való jog biztosítása terén.

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat alkotmányértelmezésről rendelkezett, és pedig arról, hogy levezethető-e a lakhatáshoz való jog mint konkrét alapjog a szociális biztonsághoz való jogból (Alkotmány 70/E. §-a), és hogy a jogalkotó mulasztott-e azáltal, hogy nem dolgozta ki jogszabályi és intézményi háttérét.<sup>32</sup> Az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezései és korábbi gyakorlata alapján kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jogból nem vezethetők le részjogosultságok. Az államnak széles mérlegelési lehetősége van annak eldöntésére, hogy miként biztosítja a jog érvényesülését. Két dologra azonban ügyelnie kell: hogy a jog érvényesíthetősége a lehető legteljesebb legyen, és hogy az élethez és emberi méltósághoz való jogot mindvégig tiszteletben tartsa.<sup>33</sup> A testület azt is megállapította, hogy utóbbit a fennálló nemzetközi kötelezettségek, így többek között a GSZKJNE 9. cikkének függvényében kell értelmezni.<sup>34</sup> Vagyis kimondta: az élet és emberi méltóság tartalmát (mint a szociális biztonság minimumát) a nemzetközi kötelezettségekre tekintettel kell meghatározni, majd figyelembe venni a szociális biztonsághoz való jog érvényesítésekor. Ennek nem feltétlenül a lakhatáshoz való jog biztosítása által kell történnie (végbemehet más szociális ellátásokon keresztül is), azonban a hajléktalanok elszállásolásának lehetőségét mindenképpen meg kell teremteni, enélkül ugyanis sérülne az élethez és emberi méltósághoz való joguk. Ezek alapján az Egyezségokmány hatása nem túl jelentős, mivel egyedül a szociális biztonsághoz való jog minimumának értelmezésénél merült fel, és ott sem egyedüli értelmezési támpontként.

A 88/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság arra keresett választ, hogy sérti-e a sztrájkhoz való jogot (Alkotmány 70/C. §-a), a diszkrimináció tilalmát (Alkotmány 70/A. §-a) és az alapjogok korlátozhatóságának szabályait [Alkotmány 8. § (2) bekezdése] az, hogy nincs lehetőség sztrájkra fegyveres szerveknél [1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdése], tekintet nélkül arra, hogy ott nemcsak hivatásos állományúak, hanem közalkalmazottak

<sup>28</sup> 607/C/1996. AB határozat, ABH 1996, 631.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Tekintettel arra, hogy a kormányrendeletnek a korábbi döntésben megjelent szabályai [83/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet 13–14. §-a] a Foktv. jelen ügyben hivatkozott rendelkezésén (31. §) alapultak.

<sup>31</sup> 607/C/1996. AB határozat, ABH 1996, 634.

<sup>32</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

<sup>33</sup> Ibid. 334–335.

<sup>34</sup> Ibid. 336.

és köztisztviselők is dolgoznak.<sup>35</sup> Az ügyben az Alkotmánybíróság hivatalból vette figyelembe a GSZKJNE egyes rendelkezéseit (8. cikk), értelmezési támpontként, más nemzetközi normákkal – például az Európai szociális kartával, és különféle, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) égisze alatt született egyezményekkel – együtt a sztrájkjog alkotmányos rendszerben elfoglalt helyének (elsősorban tartalmának és korlátozhatóságának) tisztázásához.<sup>36</sup> Mindent egybevetve azonban az AB sokkal inkább az Alkotmányra és saját gyakorlatára támaszkodott, az okmány és az egyéb nemzetközi jogi dokumentumok csak említés szintjén merültek fel, kiemelve, hogy szabályozzák a sztrájkjogot, illetve ismertetve egyes rendelkezéseik főbb tartalmát.<sup>37</sup> A rendelkező rész érdemi megállapításaira így az Egyezségokmány nem gyakorolt számottevő hatást.

*A 951/B/1999. AB határozatban* az Alkotmánybíróság két, egymáshoz kapcsolódó tárgykört vizsgált: sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése], hogy a nevelési ellátás megállapítása szempontjából csak az igénylő háztartásában élő gyermekeket lehet számításba venni, a más személy háztartásában élő, tartásdíjra jogosult gyermekeket nem (1998. évi LXXXIV. törvény 12. §-a), illetve hogy a nagykorú, de nappali képzésben tanulmányokat folytató fiatalok után nem jár családi adókedvezmény (1995. évi CXVII. törvény 40. §-a).<sup>38</sup> A határozat rendelkező része és indokolása nem említi a GSZKJNE-t, az a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban kerül elő, amelyben KOVÁCS PÉTER alkotmánybíró a döntésben alkalmazott 79/1995. (XII. 21.) AB határozat óta a nemzetközi jogban bekövetkezett változásokra hívta fel a figyelmet. Az 1995-ös határozat korábban hivatkozott<sup>39</sup> részéről megállapította, hogy az okmány értelmezésére szolgáló szervezetek gyakorlatával nem fér össze, azok ugyanis időközben továbbléptek, és már kifejezett törekvést várnak el a felsőoktatás ingyenessé tételére, amellyel a tandíjkötelezettség bevezetése nehezen fér össze.<sup>40</sup> Elmondható tehát, hogy a párhuzamos indokolás egésze a GSZKJNE rendelkezéseiből és az azokat értelmező szervezetek gyakorlatából építkezik és von le következtetéseket a döntés meghozatalakor alkalmazott<sup>41</sup> 1995-ös határozat említett rendelkezéséről. Összességében azonban mindösszesen annyi hatása van az okmánynak a döntésre, amennyi általában a párhuzamos indokolásoknak szokott lenni.

*A 67/2009. (VI. 19.) AB határozatban* az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az 1992. évi XXII. törvény bizonyos rendelkezései, elsősorban a munkaerő-kölcsönzés során a munkavállalókat meg nem illető felmondási tilalomról (1992. évi XXII. törvény 193/P. §-a), sértik-e egyebek mellett a hátrányos megkülönböztetés tilalmát (Alkotmány 70/A. §-a),

<sup>35</sup> 88/B/1999. AB határozat, ABH 2006, 1188.

<sup>36</sup> Ibid. 1192–1193.

<sup>37</sup> Holott az *Európai szociális karta* és az ILO-egyezmények a határozathoz fűzött különvéleményben is megjelennek, és éppen ezekből vezeti le Kovács Péter alkotmánybíró, hogy a magyar szabályozás miért nincs összhangban az egyezményeket értelmező nemzetközi szervezetek gyakorlatával. Ibid. 1201–1204.

<sup>38</sup> 951/B/1999. AB határozat, ABH 2007, 1212–1213.

<sup>39</sup> Lásd: 26. lábjegyzet.

<sup>40</sup> 951/B/1999. AB határozat, ABH 2007, 1221–1223.

<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság annak igazolásául vette elő az 1995-ös határozatot, hogy az államnak széles mozgástere van szabályozni, milyen kedvezményekkel támogatja a fiatalok létbiztonságát, fejlődését, oktatását és nevelését. Ebből adódóan nem alkotmányellenes a tandíj, ha megfelelő kedvezmények biztosítják az anyagi alapú diszkrimináció elkerülését. Vagyis nem feltétlenül ellentétes az alkotmánnyal a nagykorú, de nappali képzésben tanulmányokat folytató fiatalok utáni családi adókedvezmény kizárása. Ibid. 1219–1220.

illetve az anyákat és a gyermekeket megillető támogatási és védelmi kötelezettséget (Alkotmány 66–67. §-a).<sup>42</sup> A testület a GSZKJNE vonatkozó rendelkezését (10. cikk) az Alkotmány 66. § (2) bekezdésének értelmezéséhez használta fel, hivatalból, az EU jogalkotása és joggyakorlata mellett, és megállapította, hogy a magyar szabályozás az uniós és nemzetközi jogi előírásokhoz képest szélesebben húzza meg az anyákat és a gyermekeket megillető védelem és támogatás határait.<sup>43</sup> A GSZKJNE hatása így csekély maradt, mivel az Alkotmánybíróság mindösszesen arra használta fel, hogy az anyákat és a gyermekeket megillető támogatási és védelmi rendszert kontrasztba állítsa és megállapítsa, hogy a magyar szabályozás tágabb lehetőségeket biztosít a jogalkotónak a rendszer felépítését illetően.

*A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat* tárgykörét tekintve talán a legjelentősebb itt elemzett döntés. Központi kérdése arra irányult, hogy a 2010. évi CXIX. törvény és a 2010. évi CXX. törvény bizonyos rendelkezései, elsősorban az Alkotmánybíróság hatásköreinek korlátozásáról, sértik-e egyebek mellett a demokratikus jogállam elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdése], a nemzetközi jog és a belső jog összhangján keresztül [Alkotmány 7. § (1) bekezdése] a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, illetve a diszkrimináció tilalmát (Alkotmány 70/I. §-a).<sup>44</sup> Az Alkotmánybíróság arra alapozta döntését, hogy míg korábbi gyakorlata alapján határozottan elzárkózott az alkotmányi rendelkezések tartalmi felülvizsgálatától, a közjogi érvénytelenség esetében e lehetőséget nem kívánja kizárni.<sup>45</sup> Lényeges azonban, hogy kifejezett alkotmányi felhatalmazás, illetve megváltoztathatlannak tekinthető alkotmányos mércék hiányában egyiket sem láthatja el.<sup>46</sup> A GSZKJNE ott merült fel, amikor a testület felsorolta, milyen jogi normákat lehetne *a priori* és *a posteriori* alkotmányos mércének tekinteni az alkotmányi előírások tartalmi felülvizsgálatakor, amennyiben kapna erre vonatkozó felhatalmazást az Alkotmányban.<sup>47</sup> Ezek alapján az alkotmány hatása csekély volt (csak példaként merült fel mint esetleges mérce). Magának a határozatnak azonban óriási szerep jutott: összefoglalta, hogy milyen feltételekkel láthatja el az Alkotmánybíróság az alkotmányok vagy alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, amelyből részben a későbbi Alaptörvény és alaptörvény-módosítások is merítettek. Emellett megállapította azt is, hogy bár alkotmányos mérce nem lehet az Egyezségokmány, értelmezési támpontként minden további nélkül hozzájárulhat az alkotmányi előírások megítéléséhez.<sup>48</sup>

*A 17/2014. (V. 30.) AB határozat* elsősorban arra adott választ, hogy sérti-e az emberi méltósághoz való jogot (Alaptörvény II. cikke), illetve a magánszférához való jogot [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése] az, hogy a várandósság, illetve a reprodukciós

<sup>42</sup> 67/2009. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2009, 617–618.

<sup>43</sup> Ibid. 656–657. Ebből adódóan nem alkotmányellenes, hogy a táppénzen lévő anyákat nem illeti meg munkaerő-kölcsönzés során a felmondási tilalom általi védelem, mivel van egy sor más támogatási forma, amellyel az anya biztosíthatja maga és gyermeke számára a szükséges feltételeket és környezetet. Ebből fakad az is, hogy a felmondási tilalom által nyújtott védelem nem tekinthető a 66. § (2) bekezdéséből levezethető alapjognak. Ibid. 659.

<sup>44</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290–291.

<sup>45</sup> Ibid. 317.

<sup>46</sup> Ibid. 319. Ugyanígy alapon, illetve az indítványozói körre hivatkozva utasította egyébként vissza az Alkotmánybíróság a vitatott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is. Ibid. 324.

<sup>47</sup> Ibid. 319–322.

<sup>48</sup> Ibid. 322.

eljárásban való részvétel kizárólag akkor jogosít felmondási tilalom által nyújtott védelemre, ha e minőségről a munkavállaló még a felmondás előtt tájékoztatja munkáltatóját [2012. évi I. törvény 65. § (5) bekezdése].<sup>49</sup> Az Alkotmánybíróság utalt a 67/2009. (VI. 19.) AB határozatra, amelyben az Alkotmány 66. § (2) bekezdéséből, a GSZKJNE 10. cikkére tekintettel, levezette a nőket és gyermekeket megillető védelemből és támogatásból fakadó állami intézményvédelmi kötelezettséget. Ezt követően szó szerint idézte a 2009-es határozat vonatkozó részét, majd arra hivatkozva, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből kiolvasható az Alkotmány 66. § (2) bekezdése által biztosított támogatás és védelem, kimondta, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettséggel kapcsolatosan tett megállapításait jelen ügyben is irányadónak tekinti.<sup>50</sup> Ebből adódóan azonban az Egyezségokmány hatása meglehetősen csekély és többszörösen is áttételes maradt. Bár hozzájárult a nőket és a gyermekeket megillető védelemből és támogatásból fakadó állami intézményvédelmi kötelezettség azonosításához [a 67/2009. (VI. 19.) AB határozatban, amelyet jelen ügyben is alkalmazott a testület], amelynek egyik formája a felmondási tilalom, ahhoz már nem, hogy ebből adódóan kimondják a vitatott törvényi rendelkezés alkotmányellenességét. Ahhoz ugyanis szükség volt arra is, hogy a rendelkezés aránytalanul és szükségtelenül korlátozza az anyák emberi méltóságát, magánszférához való jogát, illetve azoknál a nőknél, akik nem tudnak arról, hogy várandósok, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.<sup>51</sup>

1. táblázat

*A GSZKJNE az Alkotmánybíróság gyakorlatában*

AB-döntés	AB-eljárástípus	Elsődleges hivatkozások	GSZKJNE funkciója	GSZKJNE hatása
673/B/1990.	Utólagos normakontroll	Alk. 7. § (1) bek., GSZKJNE 8. cikk (2) bek.	Alkotmányos mérce (értelmezési támpont)	Jelentős
995/B/1990.	Utólagos normakontroll Nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata	Alk. 66. § (1) bek., 67. §, 70/A. § (1) bek., GSZKJNE-ben foglalt elvek	Semmi (az indítványt visszautasították, mert nem arra jogosult terjesztette elő)	Semmi
35/1995.	Utólagos normakontroll	Alk. 8. §, 70/F. §, GSZKJNE 13. cikk	Értelmezési támpont	Csekély
55/1995.	Utólagos normakontroll Nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata	Alk. 13. §, 70/B. §, GSZKJNE 4. cikk	Semmi (az indítványt visszautasították, mert nem arra jogosult terjesztette elő)	Semmi
79/1995.	Utólagos normakontroll	Alk. 7. § (1) bek., 70/A. §, 70/F. §, GSZKJNE 13. cikk	Alkotmányos mérce	Csekély
607/C/1996.	Nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata	Alk. 7. § (1) bek., 79/1995. AB határozat (GSZKJNE 13. cikk)	Alkotmányos mérce	Mérsékelt

<sup>49</sup> 17/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014, 393.

<sup>50</sup> Ibid. 398–402.

<sup>51</sup> Ibid. 411–413.

AB-döntés	AB-eljárástípus	Elsődleges hivatkozások	GSZKJNE funkciója	GSZKJNE hatása
39/1999.	Utólagos normakontroll	Alk. 2. § (2) bek., 13. §, 70/A. §, 70/E. §, 70/I. §, GSZKJNE 10–12. cikk	Semmi (az AB végül nem építette be az indítványozó által hivatkozott cikkeket)	Semmi
42/2000.	Alkotmányértelmezés	Alk. 70/E. §, GSZKJNE 9. cikk	Értelmezési támpont	Csekély
1013/B/1999.	Utólagos normakontroll	Alk. 13. §, 14. §, 70/E. §, GSZKJNE 9-10. cikk	Semmi (az eljárást megszüntették, mert a támadott jogszabályt időközben hatályon kívül helyezték)	Semmi
737/E/2001.	Nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata	Alk. 7. § (1) bek., GSZKJNE 11. cikk 1. pont	Semmi (az indítványt visszautasították, mert nem arra jogosult terjesztette elő)	Semmi
88/B/1999.	Utólagos normakontroll	Alk. 8. § (2) bek., 70/A. §, 70/C. §, GSZKJNE 8. cikk	Értelmezési támpont	Csekély
951/B/1999.	Utólagos normakontroll	Alk. 70/A. § (1) bek., 79/1995. AB határozat (GSZKJNE 13. cikk)	Értelmezési támpont az egyik alkotmánybíró oldalán	Csekély a döntésre, jelentős a párhuzamos indokolásra
67/2009.	Utólagos normakontroll Egyedi bírói normakontroll	Alk. 66-67. §, 70/A. §, GSZKJNE 10. cikk	Értelmezési támpont	Csekély
61/2011.	Utólagos normakontroll Nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata	Alk. 2. § (1) bek., 7. § (1) bek., 70/I. §, GSZKJNE egésze	Példa alkotmányos mércére	Csekély
30/2012.	Utólagos normakontroll	Alaptv. I. cikk (3) bek., XVII. cikk (2) bek., B) cikk (1) bek., GSZKJNE egésze	Értelmezési támpont az egyik alkotmánybíró oldalán	Csekély a döntésre, mérsékelt a párhuzamos indokolásra
17/2014.	Utólagos normakontroll	Alaptv. II. cikk, VI. cikk (1) bek., 67/2009. AB határozat (GSZKJNE 10. cikk)	Értelmezési támpont	Csekély
3023/2016.	Alkotmányjogi panasz eljárás	Alaptv. XV. cikk, XIX. cikk, GSZKJNE 10. cikk (2) bek.	Értelmezési támpont az egyik alkotmánybíró oldalán	Csekély a döntésre és a különvéleményre is

*Forrás: a szerzők szerkesztése*



## Következtetések

A kvalitatív és a kvantitatív vizsgálat eredményeinek, illetve a bevezető gondolatok között említett előkérdéseknek és sajátosságoknak az egymásra vetítése túlnyomórészt kedvezőtlen következtetéseket hoz a GSZKJNE szempontjából.

Az előfordulások száma már önmagában azt mutatja, hogy a magyar alkotmánybíró-sági gyakorlatban az Egyezségokmány használata rendkívül ritka függetlenül attól, hogy az 1990 óta meghozott valamennyi döntéssel, a nemzetközi szerződéseket valamilyen formában alapul vevő döntésekkel vagy a GSZKJNE-vel többnyire párhuzamosan hivatkozott PPJNE-t tartalmazó határozatokkal és végzésekkel vetjük össze. Amíg ugyanis a GSZKJNE mindösszesen tizenhét döntésben merült fel hivatkozási pontként, addig a PPJNE több mint százban. Ha pedig a nemzetközi szerződésekkel vagy a teljes alkotmánybíró-sági joggyakorlattal vetjük össze, az arány még lesújtóbb.

A döntésekben betöltött funkció értékelésénél célszerű megemlíteni, hogy bár az indítványozók is hivatkozhatnak az okmányra (akár mérceként, akár támpontként), ezzel közel sem biztos, hogy hatni fognak a jogrendszerre. Sokkal fontosabb, hogy a többségi vélemények (esetleg a párhuzamos indokolások, különvélemények) hogyan alkalmazzák a GSZKJNE-t (akár indítványozói kezdeményezésre, akár hivatalból), mivel ténylegesen ezek képesek alakítani a jogviszonyokon, a hosszú távú joggyakorlaton és a jogirodalmon. Ebből kiindulva érdemes tehát elsődlegesen azokat az eseteket vizsgálni, amikor a teljes ülés vagy legalább egy alkotmánybíró hivatkozott az okmányra. Pozitívum, hogy háromszor is sikerült alkotmányos mércévé transzformálni egyes rendelkezéseket, azonban ezek közül csak egy gyakorolt jelentős hatást a döntésre. A másik két esetben, amikor az Alkotmánybíróság ugyanazt a megállapítást használta, eltérő jogszabályi szinteken, már csak mérsékelt befolyást sikerült elérni. Tovább árnyalja a képet, hogy az 1990-es évek közepétől gyakorlatilag csak értelmezési támpontként merült fel a szerződés,<sup>52</sup> ráadásul a nyolcból három esetben nem is a teljes ülés, hanem egy-egy alkotmánybíró oldalán, párhuzamos indokolásban vagy különvéleményben. Ez leginkább annak következménye, hogy az alkotmánybíróságok kerülik a normakonfliktus azonosítását, és ha meg is állapítják fennállását, különféle módszereket alkalmaznak a feloldására (például a 673/B/1990. AB határozatban a francia és az angol szövegváltozatok segítségével szüntették meg a magyar szabályozás és a GSZKJNE közti ellentmondást). Sajnálatos az is, hogy az okmány az Alaptörvény hatálybalépése utáni lényeges, a gazdasági, szociális és kulturális jogok új értelmezési tartományát meghatározó döntésekben egyáltalán nem játszott szerepet.<sup>53</sup> Végül idevehető, hogy bár az alkotmánybíráskodásban nincsenek kötelezően alkalmazandó értelmezési módszerek, vagyis az Alkotmánybíróság szabadon választhatja meg, hogy döntései alátámasztására milyen érveket használ, e szabadságot az Alaptörvény R)

<sup>52</sup> Bár 2001-ben lett volna az alkotmányos mérceként való alkalmazásra lehetőség, ha arra jogosult terjeszti elő az indítványt.

<sup>53</sup> Példaként szolgálhat a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetésének alkotmányosságát igazoló 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 692.; a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról szóló határozatok: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, ABK 2014, 916.; 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABK 2014, 982.; a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló döntés: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, ABK 2014, 991.; a családi pótlék ügyében hozott 14/2014. (V. 13.) AB határozat, ABK 2014, 708.

cikkének (3) bekezdése,<sup>54</sup> illetve a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjára vonatkozó alkotmányi parancs határozott keretek közé helyezi.<sup>55</sup> Mivel ennek, hatáskörei révén, az Alkotmánybíróság a legfőbb öre, az összhang igazoltságát növelhetné, ha a testület következetesen és gyakran használná a nemzetközi jogot érvelésében. A GSZKJNE vizsgálata azonban ennek ellenkezőjére, a prekonceptióhoz igazított, szelektív, következetlen használatra mutatott rá,<sup>56</sup> valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság a döntéseit inkább alapozza belső alkotmányjogi érvekre, vagyis korlátozottan él az értelmezési elsőbbség lehetőségével a nemzetközi jog használatakor, alkalmazási elsőbbséget pedig csak kivételesen ad ezeknek a normáknak.<sup>57</sup>

Az Egyezségokmány utólagos normakontroll-eljárás keretében fordult elő a leggyakrabban, ami feltehetőleg annak következménye, hogy a 2010 előtti szabályok, főként az *actio popularis* révén,<sup>58</sup> a jelenleginél lényegesen nagyobb mozgásteret adtak az eljárás megindítására. Gyakori eljárástípus volt még a nemzetközi szerződésbe ütközés utólagos vizsgálata,<sup>59</sup> bár lényeges, hogy az öt esetből három visszautasítással zárult. A fennmaradó két esetben, az utólagos normakontroll-eljárások többségében, az egyedi bírói normakontroll-eljárásban és az alkotmányjogi panasz eljárásban pedig nem volt képes döntő hatást kifejteni a GSZKJNE.

A rendelkező rész és az indokolás mellett két-két esetben a párhuzamos indokolások és a különvélemények is hivatkoztak az Egyezségokmányra, sőt a 951/B/1999. AB határozatban még az okmány értelmezésére hivatott nemzetközi szervezetek gyakorlata is előkerült. Emellett a határozat mindegyik részében kedvelt viszonyítási pont volt a PPJNE, az ESZK, az uniós jog és egyéb nemzetközi jogi normák, ami igazolja az univerzális jogvédelmi rendszer sajátosságát, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nem választhatók el az alapjogok egyéb köreitől.

Összességében megállapítható, hogy bár előkerült a GSZKJNE az Alkotmánybíróság tevékenységében, hatása nehezen mérhető. Ez nem feltétlenül az Egyezségokmány hibája, a nemzetközi jog eleve ritkán fordul elő az alkotmánybíróságok joggyakorlatában. Emellett érthető az a tendencia is, hogy mivel a regionálisan specifikusabb szabályozások (például az ESZK vagy az uniós jog rendelkezései) részletesebben és pontosabban lefedik az okmány által érintett területeket, az indítványozók mellett az Alkotmánybíróság számára is kézzelfoghatóbb hivatkozási alapot kínálnak.

<sup>54</sup> „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

<sup>55</sup> Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

<sup>56</sup> SZENTE 2013, 1602.

<sup>57</sup> Mivel viszonylag ritkán él a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításával, illetve általában azzal, hogy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát hivatalból is végezheti.

<sup>58</sup> GÁRDOS-OROSZ 2011.

<sup>59</sup> Amely ezáltal az alkotmányos mércék gyarapodásához is hozzájárulhatott volna.

## Felhasznált irodalom

- BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-Orac.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila (2014): Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban. *Alkotmánybírási Szemle*, 5. évf. 2. sz. 104–112.
- DONNELLY, Jack (2007): The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2. 281–306.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2011): Az actio popularis jelene és jövője az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogi Iránytű*, 2011/1. Elérhető: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi\\_Iranytu/Jogi\\_Iranytu\\_2011\\_1\\_Gardos\\_Orosz\\_Fruzsina.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2011_1_Gardos_Orosz_Fruzsina.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 10.)
- KARDOS Gábor (2003): Az emberi jogok nemzetközivé válása. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 66–71.
- LUKONITS Ádám (2016): Helyzetjelentés a lengyel jogállamért indított uniós mentőexpedícióról. *Jog.tk.mta.hu*, 2016. 06. 23. Elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/06/lengyel-jogallam-unios-mentoexpedicio> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 07.)
- SZENTE, Zoltán (2013): The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court: A Critical View. *German Law Journal*, Vol. 14, No. 8. 1591–1614.
- TOMUSCHAT, Christian (2003): *Human Rights: Between Realism and Idealism*. Oxford, Oxford University Press.

---

### ENGLISH SUMMARY

---

*Nóra Chronowski – Ádám Lukonits*

## **The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Practice of the Hungarian Constitutional Court**

*The International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – based on their relevance regarding the fundamental rights and the role of international law in domestic legal systems – are organic parts of the Hungarian Constitutional Court’s practice. Both documents on multiple occasions served as constitutional measures or interpretative standing-grounds in the settlement of constitutionally relevant cases. However, if we separate the covenants and concentrate on the Constitutional Court’s references on the ICESCR, and we confer them with some specialities and preconditions regarding the effectivity of international law, as well as with the merits of the cases, it is clear that the treaty could not have considerable impact on the Court’s case law, neither on the resolution of individual cases, nor on the evolution of fundamental rights in general in Hungary. The study focuses on the presentation of this clearly restricted topic, hence due to quantitative limitations the authors were unable to cope with the analysis of the ICCPR.*

„Az emberi jogok univerzális standardot jelentenek. Minden vallás és minden civilizáció alkotóelemei.”

“Human rights is a universal standard. It is a component of every religion and every civilization.”

Sirin Ebádi

Vákát oldal

Csapó Zsuzsanna

## **Univerzális emberi jogi bíróság: illuzórikus utópia vagy megvalósítható, megvalósítandó realitás?**

A kerek évfordulók sokszor arra készítetnek bennünket, hogy gondoljuk át az eddigieket: mit tettünk jól, mit tettünk rosszul, s ha nem vagyunk mindennel elégedettek, min kellene változtatnunk annak érdekében, hogy a következő kerek jubileumon már megnyugvással tekinthessünk vissza az előző évekre. Ezen évfordulók gyakorta arra is sarkallnak bennünket, hogy (akár elrugaszkodva a realitás talajáról is) nagy vállalásokat tegyünk, alapjaiban igyekezzünk változtatni a nem vagy nem jól működő folyamatokon, olyan régóta dédelgetett ötletekkel hozakodjunk elő, amelyek tán épp az évforduló apropója miatt meghallgatást nyernek. A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE) és a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: GSZKJNE) elfogadásának ötvenedik, valamint hatálybalépésüknek negyvenedik évfordulója azonban semmilyen változást, reformtörekvést nem hozott felszínre. Ennek oka pedig távolról sem lehet az, hogy ne lenne szükség reformokra. Közel sem működik ugyanis univerzális szinten tökéletesen hatékonyan a nemzetközi emberi jogi védelmi rendszer. A tanulmány témája, az egyetemes emberi jogi bíróság létrehozatalának ötlete sem vetődött fel mérvadó szinten 2016-ban, kerek jubileum ide, kerek jubileum oda. Szerzőt azonban az évforduló arra készítette, gondolja át: mi az oka annak, hogy elmaradt a regionális emberi jogi bíróságok mellett egy univerzális emberi jogi bíróság életre hívása? Egyáltalán: érdemes-e egy ilyen fórum felállításában gondolkodni, vagy szükségtelen változást sürget, aki effajta új bíróság létrehozatala mellett kardoskodik?

### **Bevezetés**

*Illuzórikus* gondolat, azaz nem több, mint hiú ábránd, hiábavaló, értelmetlen elképzelés, megvalósíthatatlan, délibábos, kétes, kétséges<sup>1</sup> fantazmagória univerzális emberi jogi bíróságról beszélni?

*Utópia* pusztán, s légvár építésére vállalkozik, aki eszményiként vázol fel egy egyetemesen elérhető emberi jogi bíróságot, miközben idealista fantáziája nem engedi

---

<sup>1</sup> Lásd: Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótárának „illuzórikus, illuzórius” szócikkét. BAKOS 1979, 356.

gyakorlatiatlanul láttatni, hogy épp hogy a valószerű alapok hiányoznak az elképzelés materializálódásához?<sup>2</sup>

Vagy épp ellenkezőleg?

*Megvalósítható* a regionális emberi jogi bíróságok után és mellett (vagy helyett?) egy univerzális igazságszolgáltató fórum az emberi jogok védelmére? Ha megvalósítható: érdemes, hasznos, előremutató, netán több annál, szükséges is felállításának propagálása?

*Megvalósítandó* ideaként kell-e tekintenünk tehát egy ilyfajta bíróságra, amely létrehozatalára való folyamatos törekvés elvárható kívánalom ma már a magukat haladáspártinak tartóktól, vagy nem tenne hozzá többet napjaink nemzetközi emberijog-védelméhez egy univerzális hatáskörűnek (ámde speciális tárgyi joghatósággal rendelkezőnek) szánt bírói fórum?

*Realitás* lehet a közeljövőben, hogy a létező, s a legelső permanens működésűnek tervezett nemzetközi igazságszolgáltató szervezet<sup>3</sup> megjelenésétől fogva folyamatosan emelkedő számú állandó nemzetközi bíróságok sorába egy új emelkedjék fel, amely immár egyetemes szinten emberijog-védelemre fókuszál?

Nem ígér a fenti kérdések mindegyikére feleletet jelen írás. S ha ad válaszokat, ezek sem kívánnak a megkérdőjelezhetetlenség látszatában tetszelegni. Az alábbi gondolatok egyelőre csupán arra vállalkoznak, hogy maguk is pusztán további gondolatok ébresztői legyenek. Vitára késztessek,<sup>4</sup> álláspontok megfogalmazására sarkalljanak. Szerzőt örömmel tölténé el, ha az esetlegesen kiváltott reakciók fényében kirajzolódna, hogy kollégái a hazai berkekben miként ítélik meg az egyetemes emberi jogi bíróság gondolatának realizálhatóságát, hasznosságát, előremutató mivoltát, vagy épp miért tartják eleve feleslegesnek, időpocséklásnak, zabhegyezésnek e kérdéssel való foglalkozást.

E tanulmány szerzője majd elszalasztotta a szerkesztői mivoltából eredő egy jelentékeny előny élvezetét, miszerint visszautasításra (e stációban legalábbis) biztos nem lel írása: olybá tűnt ugyanis, hogy a kötet szerkesztésének munkálatai időemésztő módon a direkt alkotástól veszik el a teret. Az alábbi gondolatokat mégis sikerült papírra vetni, ámde – korlátok által behatárolva – korántsem a teljesség igényével, és nem az elvárható mélységekben elmerüléssel, szerkesztőként az Olvasóra bízva a megítélést, s egyúttal jelezve: szerző reménye szerint e kérdés több szempontú kifejtésére adódik még alkalma.

## **A nemzetközi emberi jogi bíróságok megjelenése: kizárólag regionális szinten**

A hosszú évszázadokig kizárólag államközi jognak tekinthető nemzetközi közjognak a természetes személyek csak a 20. század közepétől váltak alanyaivá.<sup>5</sup> E forradalmi változást

<sup>2</sup> Ibid. („utópia” szócikk) 882.

<sup>3</sup> Lásd: az 1922-ben tevékenységét megkezdő Állandó Nemzetközi Bíróság (Permanent Court of International Justice, Cour permanente de Justice internationale) felállítása a Nemzetek Szövetségének idején.

<sup>4</sup> Apró iróniát megengedve magunknak: persze nem a tudománymetriai mérések bővületében, nem a Hirsch-indexhez kötődő elvárások által diktáltak.

<sup>5</sup> Az első rést az államok kizárólagos nemzetközi jogalanyiságán a nemzetközi szervezetek megjelenése ütötte a 19. század utolsó harmadában. Immár tehát a jogalanyok közé – az államok mellé – felsorakoztak a nemzetközi kormányközi szervezetek is.

egyrészt a második világháború után megjelenő nemzetközi emberi jogi szerződések, másrészt a szintén a második világegés után először felállított nemzetközi büntetőbíróságok váltották ki. E jogfejlődés eredményeként az egyén is a nemzetközi jogalanyok sorába került: immár nemzetközi jogforrásokra hivatkozhatunk, mint amelyek jogokkal ruháznak fel bennünket, vagy épp szintén nemzetközi szerződésekre/szokásjogra alapozva hívhatják fel egyéni büntetőjogi felelősségünket, ha e normák által rögzített kötelezettségeink ellen véténénk. Míg utóbbi esetben ma már reális lehetőség, hogy egy háborús bűnöst nem nemzeti, hanem nemzetközi bíróság előtt ültetnek a vádlottak padjára, s nemzetközi összetételű bíróság dönt bűnösségéről, addig szintén világunk számos pontján sokunknak megadatik a lehetőség, hogy ha nemzeti fórumok előtt nem találunk jogorvoslatra, végső lehetőségként nemzetközi (emberi jogi) bíróság előtt leljen panaszunk meghallgatásra, s nemzetközi grémium szolgáltatson számunkra igazságot, elégtételt.

Nemzetközi emberi jogi bíróságok idáig kizárólag csak regionális szinten formálódtak. Elsőként Európában, majd Amerikában, végül (eleddig) az afrikai kontinensen: 1959-ben megválasztották a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának<sup>6</sup> (a továbbiakban: EJB) első bírát, két évtizeddel később az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága<sup>7</sup> is megkezdte működését San Joséban, majd 2006-ban az arushai székhelyű Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága<sup>8</sup> bővítette háromszereplőssé a nemzetközi emberi jogi bíróságok sorát.

E bíróságok mindegyike egy-egy regionális szervezet – az Európa Tanács, az Amerikai Államok Szervezete (a továbbiakban: OAS) és az Afrikai Egység Szervezete (ma: Afrikai Unió – AU) – égisze alatt született meg. Hatókörük is, értelemszerűen, nem terjeszkedhet túl e regionális kereteken.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Felállította: *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Róma, 1950. november 4. (A szerződés hatályba lépett 1953. szeptember 3-án.) Elérhető: [www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 06.)

<sup>7</sup> Felállította: *American Convention on Human Rights*. San José, 1969. november 22. (A szerződés hatályba lépett 1978. július 18-án.) Elérhető: [www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 06.)

<sup>8</sup> Felállította: *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*. Ouagadougou, 1998. június 10. (A jegyzőkönyv hatályba lépett 2004. január 25-én.) Elérhető: [www.refworld.org/docid/3f4b19c14.html](http://www.refworld.org/docid/3f4b19c14.html) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 06.) Az afrikai emberi jogi bíróság hivatalosan 2006-ban kezdte meg tevékenységét. Első ítéletét 2009-ben hozta. *African Court in Brief*. Elérhető: <http://en.african-court.org/index.php/about-us/court-in-brief> (A letöltés időpontja: 2016. 11. 06.)

Kötetünk egységesen az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága (illetve Bizottsága és chartája) elnevezést használja, megítélem szerint mindazonáltal a pontosabb (bár körülményesebb, nehezekebb) fordítás az Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Bírósága (Bizottsága és chartája) változat lenne. A két testület és a regionális emberi jogi szerződés utóbbi fordításával azonban még nem találkoztam a hazai szakirodalomban (a többes számú Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bírósága stb. variáció létezik még), ámde megfontolásra érdemesnek tartom a hosszabb, viszont – álláspontom szerint – precízebb verzió bevezetését.

<sup>9</sup> Nem meglepő, hogy azonban azon nemzetközi szerződések úgynevezett extraterritoriális hatályáról, amely megállapodások szerint működnek, és betartása felett örködnek e regionális bíróságok. Így példának okáért az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, azaz az Emberi jogok európai egyezménye (I. cikke) értelmében a részes államok mindenki vonatkozásában, aki joghatóságuk alá kerül, kötelesek a szerződésben rögzített jogok és szabadságok biztosítására (a joghatóság tehát a kulcsszó, és nem az állam területe). Vagyis az Emberi Jogok Európai Bíróságához panaszosként egyrészt akár az Európa Tanácsban (ET) tagsággal nem rendelkező állam állampolgára – vagy akár hontalan – is fordulhat, ráadásul akár olyan cselekmény miatt is, amely nem az ET valamely tagállamának, azaz az egyezmény szerződő államának területén következett be, feltételezve azonban minden esetben jogsértőként az egyezmény kötelező hatályát elismerő államot (amelynek a joghatósága alá került a panaszos). RYNGAERT 2012, 58.



Fontos és érdekes kérdés, hogy miért épp ezek a régiók, miért épp ebben a sorrendben termelték ki e jogvédő szisztémákat, mi indokolta egyes régiók előrehaladását, s mi akadályozta mások előrelépését, mi hátráltatta az első minta követését s okozott évtizedes késedelmeket, egyáltalán van-e szó mintakövetésről, vagy ha van eltérés az egyes rendszerek között, mi az alapja e differenciáknak. S főképp: miért nem működik Ázsiában<sup>10</sup> emberi jogi bíróság?

E kérdések kifejtésére jelen írás a szabott keretek okán nem vállalkozhat. A fókusz más irányba fordul, s a boncolásra váró központi kérdés ekként fogalmazódik meg: miért nem követte (vagy épp előzte meg) a regionális bíróságokat egyetemes fórum életre hívása?

## **Miért korlátozódott regionális szintre a nemzetközi emberi jogi bíróságok felállítása?**

Az emberi jogok védelmét primer rendeltetésüknek tekintő első nemzetközi dokumentumok megszületésének hajnalán – amikor még pusztán *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* 1948-ból, illetve ugyanebből az évből a genocídiumegyezmény vagy az 1949. évi humanitárius genfi egyezmények közös 3. cikke mutat mintát –, 1950-ben az *Emberi jogok európai egyezménye* (a továbbiakban: EJEE) egyértelművé teszi: bár nemzetközi viszonylatban elsőként egyetemes szinten, az ENSZ keretében fogalmazzák meg (igaz, még pusztán közgyűlési határozatban, azaz az államokat közvetlenül nem kötő jelleggel) a legalapvetőbb emberi jogok katalógusát – lásd az univerzális nyilatkozat megkérdőjelezhetetlen szerepét s máig tartó hatását –, nemzetközi emberi jogi bíróságot nem univerzális, „csak” regionális szinten állítanak fel elsőként. S a helyzet az amerikai, majd az afrikai bíróságok létrehozatalával sem változott.

Miért a régiós szint vált be? Lássuk a lehetséges okokat!

Értelemszerűen egy kevesebb állam alkotta szűkebb közösség könnyebben jut konszenzusra bármely dilemmát illetően, hát még ha olyan kemény dió van terítéken, mint az emberi jogi bíróságok jelentette intézményi innováció. Belátható ugyanis: olyan kérdés szabályozásáról van e helyütt szó, amely esetében az államoknak évszázados beidegződéseket, berögzültségeket kell elengedniük, és szuverenitásuk jelentős szegmenséről kell döntenük. Kevesebb vitapartner eséllyel nagyobb eredménnyel ér el megegyezést, mint ahogy azt egy jóval több szereplős modell feltételezni engedné.

Különösen, ha a kevesebb szereplő egyúttal azt is jelenti, hogy a vita résztvevői nagyjából hasonló háttérrel, sajátosságokkal rendelkeznek, hiszen együtt, egymás mellett élnek, s ennek következtében jobban, gördülékenyebben szót értenek egymással. Ezen együtt létezés, koegzisztencia ugyan nem feltétlen békés, sőt gyakorta számos szembenállás terheli, ámde mégiscsak megvan a területi összetartozásból eredő közös kapocs a térség államai között. Európa, Afrika, valamint Amerika mind-mind ugyan hatalmas régiót jelentenek, az egyes országok közötti jelentős és el nem hanyagolható különbségekkel, érdek- és értékeltérésekkel, ámde mégiscsak egyazon kontinens államairól van szó, amelyek esetében

<sup>10</sup> Illetve az arab világban, a Közel-Keleten, továbbá a csendes-óceáni térségben.

az együvé tartozás egyszerűbb megegyezést feltételez, legyen szó akár emberi jogi bíróságok felállításáról.

Hogy utóbbi érvelés mennyiben állhatja meg a helyét? Megítélésem szerint sok igazságot rejt magában, egyúttal éppoly könnyen ki is kezdhető.

Számomra az immár 47 részes állam felett joghatósággal rendelkező Emberi Jogok Európai Bírósága épp annak a példája, mennyire eltérő országokat is lehet egyetlen szisztémába tömöríteni. Hiába ugyanis a régiós összetartozás, ne feledjük, milyen szélesen értelmezi (ellentétben az EU-val) az Európa Tanács az európaiságot. Ma már közel félszáz állam tömörülését jelenti e szervezet, Londontól Párizson és Berlinen át, Budapesten keresztül Belgrádig, Rigáig, Moszkváig, Ankaráig, Jerevánig, Tbilisziig, Bakuig, és még hosszan sorolhatnánk. Engem az Európa Tanács, illetve a strasbourgi bíróság épp arról győz meg, hogy nem lehet akadálya a régiós szintnél nagyobb léptékben, így akár univerzális bíróságban is gondolkodni. Hiszen egymástól lényegesen eltérő országok között működik immár hosszú távon egy relatíve hatékonynak tekinthető emberi jogi védelmi rendszer. Igaz ugyan, hogy az 1950-ben elfogadott, majd 1953-ban (10 állam ratifikációja után) hatályba lépett *Emberi jogok európai egyezménye* a kezdetekkor még kulturálisan és sok más tekintetben, egyúttal szó szerint is közel álló államokat fogott egységbe,<sup>11</sup> ámde a csatlakozások azóta is töretlenül haladtak előre, és folyamatosan bővült – a kellő politikai változások után – a szervezet.

A régiós bírói fórumok sorában harmadikként létrehozott Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Bírósága ellenkező következtetések levonását is engedheti. Egyrészt azzal, hogy dacára az egyes afrikai országok közötti kulturális, vallási, egyéb különbségeknek, eddig 54-ből 52 afrikai állam<sup>12</sup> aláírta az arushai emberi jogi nemzetközi bíróságot létrehozó szerződést, a bíróság bizonyíthatja, hogy lám, a régiós összetartozás elég kohéziós erő lehet mégoly eltérő országok között is a közös szisztéma működtetéséhez, egyúttal az EJEB-hez hasonlóan azt is mutathatja számunkra, hogy akár univerzális szintben is gondolkodhatunk, hiszen valóban eltérő államok vállalkoztak mégis (különbségeik ellenére) egy közös bíróság felállítására. Ha azonban azt is látjuk, hogy az 52 állam közül még csak 30 ratifikálta a bíróságot felállító egyezményt,<sup>13</sup> azaz csak ők voltak eddig hajlandók a bíróság joghatóságát elismerni, immár arra a konklúzióra juthatunk (ami egyébiránt ismét muníción szolgált az univerzális bíróság létjogosultsága melletti érvekhez), hogy hiába a régiós kapocs, bizony a földrajzi közelség nem biztos, hogy elegendő alap az államok közös elköteleződéséhez, illetve ha régiós szinten sem lehet tömöríteni egy emberi jogi struktúra keretei közé valamennyi államot, miért ne lehetne ugyanezt inkább univerzális

<sup>11</sup> 1959-ben, amikor az EJEB megkezdte működését, a következő – a török kakukkjóst leszámítva túlnyomórészt nyugat-, észak- és dél-európai – államok vonatkozásában volt már hatályos az EJEE: Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Hollandia, Németország (NSZK), Írország, Izland, Luxemburg, Olaszország, Norvégia, Svédország, Törökország. Lásd: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/sig\\_natures?p\\_auth=RV7B6PCq](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/sig_natures?p_auth=RV7B6PCq) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 14.)

<sup>12</sup> A két kivétel: Eritrea és Zöld-foki Köztársaság.

<sup>13</sup> List of countries which have signed, ratified/acceded to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights. 01 April 2016. Elérhető: [www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7778-sl-protocol\\_to\\_the\\_african\\_charter\\_on\\_human\\_and\\_peoplesrights\\_on\\_the\\_establishment\\_of\\_an\\_african\\_court\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_17.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7778-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_establishment_of_an_african_court_on_human_and_peoples_rights_17.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)

szinten kivitelezni, számos feltételezhető előnnyel járna ugyanis, ha inkább egyetemes szinten próbálnánk az államokat együttműködésre készíteni.

Ami az amerikai kontinens példáját illeti: 35 ország, azaz Amerika valamennyi állama részese ugyan az Amerikai Államok Szervezetének, közülük csak 23-an ismerték el mindmáig az OAS<sup>14</sup> keretében működő San José-i bíróság joghatóságát. Valamennyien latin-amerikaiak. A két északi állam, az Amerikai Egyesült Államok és Kanada nem ratifikálta (az USA csak aláírta)<sup>15</sup> a bíróságot létrehívó szerződést.<sup>16</sup> Itt is úgy tűnik tehát, hogy a regionális kapcsok nem jelentenek garanciát az emberi jogok védelme terén is az együttgondolkodásra, együtt cselekvésre.

Amíg tehát az Európa Tanács azt mutatja, hogy 1. össze lehet hozni egy (emberi jogi) védőernyő alá a mégoly különböző államokat is; 2. ha sikerül egy közös nevezőt tükröző megoldást találni, határtalan lehet a bevonható tagállamok köre a rendszerbe; 3. van tehát esély akár az univerzális bíróság megteremtésének is. Addig a két észak-amerikai állam kimaradása az Amerika-közi bíróság munkájából mintha pont ellentétesen azt jelezné, épphogy csak szűkebb keretekben érdemes gondolkodni, hiszen amint kiviláglanak az államok közötti különbségek (lásd Észak- és Latin-Amerika között a rengeteg differenciát), ki is maradnak az együttműködésből egyes szereplők. Kérdés azonban, nem teljességgel más oka lehet-e annak, hogy az Amerikai Államok Szervezetében regionális társaival együttműködni kész és képes Egyesült Államok és Kanada nem vállalta mind ez idáig az amerikai emberi jogi egyezmény kötelező hatályát. Tán egész más tényezők eshetnek nagyobb súllyal a latba (például az USA föderatív berendezkedéséből eredő konkuráló szövetségi-tagállami hatáskörök kényes problémája),<sup>17</sup> és szó sincs arról, hogy ne lehetne Észak-, valamint Közép- és Dél-Amerikát egy platformra hozni az emberi jogok nemzetközi védelme terén.<sup>18</sup>

S ha valóban lehetséges, dacára a különbségeknek: muszáj kizárólag regionális keretekben gondolkodni? Miért rendelkeznének egyedül a regionális emberi jogi bíróságok létjogosultsággal? Miért lenne képtelenség egyetemes bíróság keretében figyelemmel lenni az államok közötti eltérésekre (vagy épp az emberi jogok érvényesülését akadályozó differenciákat megkísérelni felszámolni)?

<sup>14</sup> OAS: Organization of American States.

<sup>15</sup> 1977-ben, Carter elnök idején. ABI-MERSHED 2009, 189.

<sup>16</sup> A következő 25 amerikai állam ratifikálta az Emberi jogok amerikai egyezményét 1969 óta: Argentína, Barbados, Bolívia, Brazília, Chile, Costa Rica, Dominikai Közösség, Dominikai Köztársaság, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Kolumbia, Mexikó, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad és Tobago, Uruguay és Venezuela. Közülük Trinidad és Tobago 1998-ban, Venezuela 2012-ben felmondta az egyezményt. Lásd: [www.corteidh.or.cr/index.php/en/mapa-interactivo](http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/mapa-interactivo) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 04.); [www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/historia-de-la-corteidh](http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/historia-de-la-corteidh) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 15.)

<sup>17</sup> Lásd az USA távolmaradásának lehetséges okairól: DIAB 1992, 328.; KIRK 1991, 77–81.

<sup>18</sup> Ne hagyjuk figyelmen kívül azt sem, hogy az amerikai regionális bíróságot felállító szerződést a latin-amerikai államok közül sem fogadta mindegyik egyöntetű lelkesedéssel. Ahogy korábban jeleztük, Trinidad és Tobago, valamint Venezuela utóbb felmondta a megállapodást, és szabadultak az így vállalt kötelezettségektől, és eleve belépni sem volt hajlandó a rendszerbe Antigua és Barbuda, a Bahama-szigetek, Belize, Guyana, Kuba, Saint Kitts és Nevis, Saint Lucia, valamint Saint Vincent és a Grenadine-szigetek. (Megjegyzendő, utóbbiak közül a többség mérete okán nem a „mervadó” szereplők közé tartozik.)

## A nemzetközi büntetőbíróságok példája: használható párhuzam, követhető minta?

Az első nemzetközi összetételű büntetőbíróságok joghatósága területileg (közvetve vagy direkten) behatárolt volt: a második világháború után a nürnbergi törvényszék kizárólag az európai tengelyhatalmak által elkövetett nemzetközi bűncselekményeket<sup>19</sup> vizsgálhatta,<sup>20</sup> a tokiói bíróság pedig a Távol-Kelet háborús főbűnösének<sup>21</sup> büntetőjogi felelősségéről döntött,<sup>22</sup> majd az 1993-ban felállított Exjugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszék (a továbbiakban: ICTY)<sup>23</sup> a statútuma szerint csak a volt Jugoszláviában elkövetett súlyos humanitárius jogsértésekkel foglalkozhatott,<sup>24</sup> s végül a szintén a Biztonsági Tanács által, egy évvel később létesített Ruandai Nemzetközi Büntetőtörvényszék (a továbbiakban: ICTR)<sup>25</sup> területi joghatóságát Ruandára és a szomszédos államokra<sup>26</sup> korlátozták.

A század közepén, majd az utolsó évtizedében életre hívott nürnbergi, tokiói, jugoszláv és ruandai *ad hoc* nemzetközi büntetőtörvényszékek sorához a századfordulóra egy permanens bíróság csatlakozott: alapítószerződése, az 1998. évi római statútum<sup>27</sup> pedig immár egy potenciálisan globális joghatósággal bíró testületet állított fel. A Nemzetközi Büntetőbíróság (a továbbiakban: ICC)<sup>28</sup> e potenciális univerzális joghatósága két esetben válhat realitássá. Egyrészt ha minden állam csatlakozik statútumához (egyelőre 124 állam döntött így,<sup>29</sup> azaz messze még e lehetőség megvalósulása), másrészt ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa utal egy ügyet a bíróság elé, ez esetben a testület akkor is eljárhat, ha sem az az állam, amelynek területén történt a nemzetközi bűncselekmény, sem az az állam, amelynek állampolgára az elkövető, nem ratifikálta a bíróság alapítószerződését.<sup>30</sup>

1998-ban a római konferencián sikerült tehát tető alá hozni egy olyan igazságszolgáltató szervezetet nemzetközi szinten, nemzetközi összetétellel, amelynek hatóköre akár

<sup>19</sup> Béke elleni, háborús és emberiség elleni bűncselekmények.

<sup>20</sup> *Charter of the International Military Tribunal*. Annex to the Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis. London, 1945. Art. 6.

<sup>21</sup> Pontosabban fogalmazva: az 1946–48-ban zajló eljárásban (ugyanúgy, ahogy a nürnbergi perekben) csak a vesztesek táborában keresték a bűnösöket.

<sup>22</sup> *Charter of the International Military Tribunal for the far East*. Special proclamation by the Supreme Commander for the Allied Powers at Tokyo January 19, 1946. Art. 5.

<sup>23</sup> ICTY: International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia.

<sup>24</sup> *Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. UN Security Council resolution 827 (1993), S/RES/827 (1993), 25 May 1993. Art. 1.

<sup>25</sup> ICTR: International Criminal Tribunal for Rwanda.

<sup>26</sup> *Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda*. UN Security Council resolution 955 (1994), S/RES/955 (1994), 8 November 1994. Annex. Art. 1.

<sup>27</sup> *Rome Statute of the International Criminal Court*. Rome, 17 July 1998.

<sup>28</sup> ICC: International Criminal Court.

<sup>29</sup> *States Parties – Chronological list*. Elérhető: [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20\\_%20chronological%20list.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/states%20parties%20_%20chronological%20list.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 12.)

<sup>30</sup> Eleddig két nem részes állam esetében került sor arra, hogy a területükön elkövetett bűncselekmények kivizsgálását kérte a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) az alapokmány VII. fejezete alapján, azaz mert úgy ítélte meg, hogy ez szolgálná a nemzetközi béke és biztonság helyreállítását, fenntartását. Szudán (a dárfüri események kapcsán) és Líbia esetében nyilvánult meg eddig az ICC szisztémájában rejlő univerzális joghatóság lehetősége. Lásd a BT általi utalásokról részletesen: LATTMANN 2016.

globálissá is szélesedhet.<sup>31</sup> Az egyének nemzetközi bűncselekményért fennálló felelősségét megítélő nemzetközi bíróságok esetében tehát, láthatjuk, az *ad hoc* törvényszékek jelentette szűk horizontot szélesre tárták az ICC létrehozásával. A korlátozott területi joghatóság átadhatja helyét annak az elvi lehetőségnek, hogy bárhol, bárki által elkövetett nemzetközi bűncselekmény esetében elindulhat a felelősségre vonás folyamata.

Kérdés, hogy ha az államok többsége támogat egy Hágából világunk bármely pontjára elérni képes csápokkal rendelkező nemzetközi büntetőbíróságot, hogyhogy nincs még a napirenden sem egy univerzális emberi jogi bíróság felállításának legalább a megvitatása. (Emlékezzünk, egy állandó nemzetközi büntetőbíróság megteremtésén fáradozni is hosszú évtizedekig pusztán utópikus álmok kergetésének tűnt.)<sup>32</sup> Különösen annak fényében érdekes e kérdést megvizsgálni, hogy voltaképp az ICC rendeltetésének egy kiemelten szignifikáns szegmense – a népirtás, a háborús bűncselekmények, az emberiség elleni bűncselekmények és az agresszió üldözésével – a legalapvetőbb emberi jogok megsértései elleni, pontosabban megsértőivel szembeni fellépés.<sup>33</sup>

Az első nemzetközi emberi jogi dokumentum, *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* megjelenése óta ugyanis mértékadó szinten, hivatalos formában nem zajlottak konzultációk e kérdést illetően. (Megjegyzendő, hogy még 1947 februárjában Ausztrália az előző évben létrehozott Emberi Jogok Bizottságának második ülésén javaslatot tett<sup>34</sup> egy univerzális hatáskörűnek szánt „Nemzetközi Emberi Jogi Bíróság” létrehozatalára,<sup>35</sup> ámde e tervet pusztán meddő felvetés,<sup>36</sup> a benne foglaltak – legalábbis a bíróságra vo-

<sup>31</sup> A rendszerben mindazonáltal benne rejlik az 1945 utáni nemzetközi közösség ideális működésének klasszikus korlátja: ha az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai nem ratifikálják a római statútumot (eddig csak az Egyesült Királyság és Franciaország tette közülük ezt meg), és állampolgáruk olyan állam területén követ el nemzetközi bűncselekményt, amely szintén nem részes fél, a BT sem fogja értelemszerűen (egyik vagy több tagjának érintettsége okán) a Nemzetközi Büntetőbíróság főügyésze elé utalni az esetet. Azaz a „nagy-hatalmak vétője” végső soron az ICC potenciális univerzális joghatósága realizálásának akadályaként jelentkezik. Olyan nemzetközi szerződés pedig eddig nem látott napvilágot, amelyet valamennyi állam magára nézve kötelezőnek elismert volna. (196 szerződő állammal az 1949. évi genfi humanitárius jogi egyezmények és az 1989. évi gyermekjogi egyezmény közelítette meg napjainkig a legjobban az univerzalizálás szintjét.)

<sup>32</sup> MONTEIRO 2014, 146.

<sup>33</sup> Bár az emberi jogok világa és a háború áldozatainak védelmét célzó humanitárius nemzetközi jog számos ponton rimel egymásra, és egymást kiegészítve összekapaszkodik (a két nemzetközi jogterület összetartozása első blikkre is kiolvasható az angol elnevezéseikből – *international human rights law* és *international humanitarian law* –, s e kapocs a mélységeket vizsgálva sem kérdőjeleződik meg), mégsem állítható, hogy minden egyes ma már nemzetközileg is üldözendő ügynevezett nemzetközi bűncselekmény emberijog-sértés lenne.

<sup>34</sup> UN Commission on Human Rights. Draft resolution for an International Court of Human Rights submitted by the representative from Australia. E/CN.4/15. 5 February 1947. Elérhető: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.4/15](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/15) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 04.)

<sup>35</sup> Az ausztrál javaslat nyomán felálló, a tervezetet megvitató munkacsoport (Working Group) három tagja – Ausztrália, Belgium és Irán – önálló intézményként képzelte el az új bíróságot, a negyedik tag azonban, India a Nemzetközi Bíróság egy (statútumának 26. cikke szerinti) külön kamarájaként vizionálta a létrehozni javasolt fórumot. International Commission of Jurists: *Towards a World Court of Human Rights: Questions and Answers*. December 2011. Supporting Paper to the 2011 Report of the Panel on Human Dignity. 3.; MONTEIRO 2014, 145.

<sup>36</sup> Ahogy Masenko-Mavi Viktor fogalmazott: „a hidegháborús korszakban az ötlet kivitelezésének nem volt semmilyen esélye.” MASENKO-MAVI 2013, 13.

natkozó ideák<sup>37</sup> – hamvába holt elképzelések maradtak.)<sup>38</sup> Csakúgy nem jött számításba a globális emberi jogi bíróság felállítása az első már nem pusztán speciális (azaz nem csupán egy-egy emberi jog védelmére fókuszáló), egyúttal univerzalitásra törekvő emberi jogi szerződések, az 1966. évi egyezségokmányok megfogalmazásakor sem. Holott ekkor már mintaként rendelkezésre állt a regionális szinten funkcionáló strasbourgi bíróság. Az 1966-os „ikeregymények” elfogadásának, illetve az 1976-os hatálybalépésének egy-egy kerek évfordulója, így 2016 sem hozott e tekintetben változást, továbbra is csak jogtudományi problémák szintjén jelennek meg az egyetemes emberi jogi bíróság felállítását sürgető hangok, vagy épp az ezen innováció ötletét elvetendőnek találó vélemények.

## Egy univerzális emberi jogi bíróság körüli kérdőjelek

Az alábbiakban oly kérdések számbavételére történik vállalkozás, amelyekre a válasz keresése lehetővé teszi az Olvasó számára, hogy állást foglaljon: megvalósíthatónak, megvalósítandónak tartja-e az univerzális emberi jogi bíróság ideáját.

*Milyen kérdéseket illetően kellene konszenzusra jutni, ha megindulnának a tárgyalások egy univerzális emberi jogi bíróság létrehozatalára?*

Játsszunk el a gondolattal: ha megszületne az elhatározás, és megindulnának az egyeztetések az államok között, mely problémákra kellene megoldást találniuk az új bírói fórumot megvalósítani kívánó kezdeményezés felkarolóinak? Kérdések kérdéseket szülnek, s a válaszok hol megerősítik, hol elbizonytalanítják az új fórum ötletét elutasítókat és támogatókat egyaránt. Lássuk e kérdések sorát!

- Mely emberi jogok betartása felett őrködne az egyetemes bíróság? Magától értetődően csak az úgynevezett első generációs (jellemzően az államoktól negatív tartózkodást, be nem avatkozást megkövetelő, s – bár szintén nem kivételt nem tűrően – kevesebb anyagi ráfordítást igénylő, egységes mérce alapján megítélhetőnek tekintett) jogok jöhetnek számításba? Netán lenne reális kilátás a polgári és politikai jogok körén túli emberi jogok védelmére is?
- Mely szerződésekre építve határoznák meg a bíróság tárgyi joghatóságát? Statútuma egyszerűen utalna már meglévő egyezményekre? Ha igen, melyekre? Netán az alapító szerződés maga adna önállóan egy katalógust a bíróság által védelemben részesítendő emberi jogokról? Ha igen – a szintén számos egyezményt<sup>39</sup> (néhol egy az egyben) mintául vevő, ámde a nemzetközileg üldözendő bűncselekményekről autonóm listát adó Nemzetközi Büntetőbíróság statútumához hasonlóan –, mely

<sup>37</sup> A tervezetben említett „emberi jogi nyilatkozat” 1948-ban megszületett.

<sup>38</sup> International Commission of Jurists: *op. cit.* 3–5.

<sup>39</sup> Lásd a hadviselés szabályait mindmáig meghatározó 1899. és 1907. évi hágai egyezményeket, a háború áldozatainak védelméről rendelkező 1949. évi genfi egyezményeket és kiegészítő jegyzőkönyveiket, az 1948. évi genocidiumegyezményt, az 1973. évi apartheid egyezményt, az 1984. évi kínzás elleni egyezményt vagy a fegyvertilalmi megállapodások sorát.

szervezetek szolgálhatnának alapul ezen új katalógus összeállításakor? Netán megvalósulhatna jogfejlesztés, a szerződések elfogadása óta alakuló progresszív bírói gyakorlat beépítése, figyelembevétele is a (tágabb értelemben vett)<sup>40</sup> kodifikáció során? Továbbá kivitelezhető-e az a MANFRED NOWAK és MARTIN SCHEININ által javasolt megoldás, amely szerint minden állam maga választhatná meg, melyik emberi jogi szerződés tekintetében ismeri el a bíróság joghatóságát.<sup>41</sup>

- Lehetőség lenne-e arra, hogy a bírósághoz természetes személyek is közvetlenül forduljanak, vagy csak államok közötti panaszokat bírálja el a testület? Biztosítanának-e NGO-k<sup>42</sup> vagy nemzetközi kormányközi szervezetek<sup>43</sup> számára is beadvány benyújtására jogosultságot?
- Ha univerzális szinten is respektálnák az egyéni panaszjogot: milyen jogorvoslatot nyújthatna a bíróság a jogaiban megalapozottan sértettnek talált kérelmezőnek?<sup>44</sup>
- Elképzelhető lenne-e, hogy a bíróság ne csak államok, de akár nemzetközi szervezetek vagy transznacionális vállalatok – emberi jogi jogsérelmek miatt felmerülő – felelősségéről is döntsön?<sup>45</sup>

<sup>40</sup> A kodifikáció kifejezést e helyütt nem a nemzetközi szokásjog nemzetközi szerződésbe foglalásának szigorú értelmében kívántam használni. (Bár kétségtelen, a kodifikáció hagyományos értelemben vett nemzetközi jogi jelentéséhez szorosan hozzátartozik egyúttal a nemzetközi jog progresszív fejlesztése is. Lásd az ENSZ Alapokmánya 13. cikkét, amely a Közgyűlés feladatává teszi a nemzetközi jog fokozatos fejlődésének és kodifikálásának támogatását.)

<sup>41</sup> Így akár lenne lehetőség arra, hogy az államok „kivárjanak”, és csak akkor adnák meg bizonyos egyezmények esetében a hozzájárulásukat, amikor már az egyetemes bíróság „bizonyított” más szerződések kapcsán, és számukra megnyugtatóan működik. Nowak és Scheinin szerint olyan egyezményre is eshetne az államok választása, amely amúgy nem biztosít egyéni panasz benyújtására lehetőséget. NOWAK 2007, 255. SCHEININ 2009, 32–33. (Part II. Draft Statute of the World Court of Human Rights, Art. 7. par. 2). ULFSTEIN 2008, 262., 270.

<sup>42</sup> Ha NGO-k esetében igenlő a válasz: a nem kormányközi szervezetek csak akkor léphetnének fel, ha maguk a jogsértés kárvalloztjai, vagy netán lenne lehetőségük a civil szervezeteknek az általuk képviselni vállalt sértettek érdekeinek védelmére is?

<sup>43</sup> Ami a regionális szintet illeti: az afrikai szisztémánál mind NGO-knak (ezt a lehetőséget – ahogy természetes személyek vonatkozásában is – eddig csak kevés, 30-ból 7 részes állam fogadta el), mind afrikai nemzetközi szervezeteknek lehet szerepük a processzusban. (Lásd a bíróságot felállító jegyzőkönyv 5. cikkét és 34. cikkének 6. bekezdését, amely a fenti két szereplő mellett szól még az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága, a részes államok és a magánszemélyek eljáráskezdeményszeről is.) Az amerikai kontinens esetében – a San José-i paktum 61. (1) és 44. cikkei értelmében – a bírósághoz csak a részes államok fordulhatnak, valamint az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság, magánszemélyek vagy szervezetek nem, utóbbiaknak csak a bizottsághoz van lehetőségük panaszt benyújtani. Az Európa Tanács keretében az EJEE 34. cikkének megfogalmazása szerint a bíróság természetes személyek, valamint személyek csoportjai mellett nem kormányzati szervezettől vehet még át úgynevezett egyéni kérelmet. (Az államközi panaszokról a megelőző 33. cikk rendelkezik.) Lásd: <http://en.african-court.org/index.php/12-homepage/1-welcome-to-the-african-court> (A letöltés időpontja: 2016. 12. 11.); [www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/how-to-access-the-inter-american-system/denuncias-consultas](http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/how-to-access-the-inter-american-system/denuncias-consultas) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 14.). Az európai egyezmény esetében a magyar kihirdető jogszabály szóhasználatát vettem alapul.

<sup>44</sup> Megfontolásra ajánlom ezzel kapcsolatban az ENSZ Közgyűlése által 2005-ben elfogadott alábbi határozatot: *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 16 December 2005, UN Doc. A/RES/60/147.; továbbá a Nemzetközi Bíróság bíráinak a Diallo-ügy kapcsán tett releváns megállapításait: *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Compensation, Judgment of 19 June 2012, I.C.J. Reports 2012. 324.; valamint a következő tanulmányt: NEUMAN 2014.

<sup>45</sup> MONTEIRO 2014, 146. Lásd e kérdéstről részletesen a következő írást: SCHEININ 2012.



- Peres eljárás mellett véleményezési eljárást is intézményesítenének?<sup>46</sup>
- Az univerzálisan elérhetőnek szánt bíróságnak e mivoltából fakadó, feltételezhetően nagy munkaterhét miként lehetne kordában tartani?<sup>47</sup> Lehetne egyfajta súlyozást bevezetni az ICC mintájára? (Hiszen a Nemzetközi Büntetőbíróság elé sem kerül mindenki, aki a tárgyi joghatóságába tartozó bűncselekményt<sup>48</sup> követett el: a bíróság csak a „nagy halakra” koncentrál, vagyis elfogadhatatlannak minősít egy ügyet,<sup>49</sup> ha nem eléggé súlyosnak ítéli.)<sup>50</sup> Ha igen, milyen alapon történhet az ügyek, jog-sértések kiemelése és elbírálásra befogadása?<sup>51</sup>
- Miként kellene összehangolni az univerzálisan már rendelkezésre álló – pusztán csak jogi kötőerővel nem bíró állásfoglalásokat kibocsátó – emberi jogi panaszmechanizmusokat<sup>52</sup> az új, immár kötelező ítéletet hozni képes egyetemes bírósággal? Hatna-e ezen új fórum e monitoringszervek munkájára?<sup>53</sup> Kivitelezhető-e, hogy

<sup>46</sup> A regionális bíróságok közül valamennyi jogosult tanácsadó vélemény adására is. (Az európai szisztémát illetően lásd az 1950. évi római egyezmény még hatályba nem lépett 16. jegyzőkönyvét az EJEB kompetenciájának tervezett kiterjesztéséről: e szerződés majdan feljogosítaná a tagállamok legfőbb bírói fórumait, hogy állásfoglalást kérjenek a strasbourgi bíróságtól az Emberi jogok európai egyezményében vagy jegyzőkönyveiben rögzített jogok és szabadságok értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos elveket illetően. Jelenleg az egyezmény 47. cikke alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága kezdeményezhet véleményező eljárást a bíróságnál az EJEE és jegyzőkönyvei „értelmezésére vonatkozó jogi kérdésekben”). Lásd: <http://en.african-court.org/index.php/cases/2016-10-17-16-19-35> (A letöltés időpontja: 2016. 12. 11.); [www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/bus queda\\_opiniones\\_consultivas.cfm?lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/bus queda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 11.); [http://echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 11.). Jogszabálysöveg idézésének forrása: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény, 47. cikk. Kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>47</sup> Philip Alston kételkedve kérdezi, hogyan lehetne több mint 7 milliárd embertől lehetségesen érkező panaszokat hatékonyan kezelni. (További aggályai között szerepel, hogy olyan óriási költségeket jelentene egy ilyen intézmény felállítása, amelyek bőven meghaladnák azt a szintet, amelyet ma hajlandók az államok áldozni nemzetközi emberi jogi jogvédelemre, illetve elrugaszkodott elképzelésnek véli, hogy – legalábbis ha határtalanul tágra húzzák a védendő emberi jogok körét – az államok többsége kész lenne egy kikényszeríthető ítéleteket hozni képes világbíróság mellett elköteleződni.) ALSTON 2014.

<sup>48</sup> Népiirtás, háborús bűncselekmény, emberiség elleni bűncselekmény, agresszió (utóbbi esetében még nem él az ICC joghatósága).

<sup>49</sup> Római statútum 17. cikkének 1. (d) pontja.

<sup>50</sup> Elgondolkodtató, hogy vajon az ICC (mint a legalapvetőbb emberi jogok legsúlyosabb megsértéseit kriminalizáló bíróság) statútumát ratifikálók (jelenleg 124 állam, de épp 2016 év végén indult meg egy hullám a szerződéstől visszatáncolni kívánó államokkal) szintén támogatnának-e egy egyetemes emberi jogi bíróságot is.

<sup>51</sup> Ray Murphy megjegyzi: természetesen a túlterheltség megakadályozásának legfőbb garanciája, ha a nemzeti bíróságok hatékonyan nyújtanak jogvédelmet. MURPHY, 2011, 2.

<sup>52</sup> Az ENSZ keretében született emberi jogi egyezmények végrehajtási mechanizmusáról, az egyéni panasz eljárás lehetőségét biztosító szakértői bizottságok tevékenységéről, valamint az Emberi Jogi Tanácsról lásd e kötet számos tanulmányát.

<sup>53</sup> Kifarolnának-e – a rendelkezésre álló új fórum miatt – az államok a korábbi emberi jogi szerződések által intézményesített panasz eljárásokból? (Ha módosítást nem sikerül eszközölni: felmondva a régi szerződést, újra csatlakozva hozzá, de immár fenntartást fűzve az egyezmény végrehajtásának ellenőrzéséről szóló cikkekhöz.) Netán lehetne-e ez úgynevezett *treaty bodies*, azaz szerződéseken alapuló ellenőrző szervek új feladata az egyetemes bíróság ítéleteinek nyomon követése, végrehajtásának ellenőrzése (az állami jelentések vizsgálatának keretében)? ULFSTEIN 2008, 262., 268.



az egyetemes bíróság fellebbezési fórumként (is) szolgáljon<sup>54</sup> a szerződések alapján létrehozott kvázibírói testületek döntése után?

- Kinek, minek a feladata lenne a bíróság ítélete végrehajtásának biztosítása? Hasonlóan a Nemzetközi Bírósághoz<sup>55</sup> netán az ENSZ Biztonsági Tanácsé? Vagy az Emberi Jogi Tanácsé?<sup>56</sup>

Számos kérdés sorolható,<sup>57</sup> egy kifejtésének részletesebb kifejtésére vállalkoznák azonban csupán (amely egyúttal egy következtésre is elvezet): milyen összetételben működhetne a bíróság?<sup>58</sup>

A természetes evidenciák rögzítése mellett – miszerint magától értetődően csak a bíróságot alapító szerződést ratifikáló államokból érkezhetnének bírák a testületbe;<sup>59</sup> továbbá ha nem alkalmaznák az „egy állam – egy bíró” elvét, akkor csakis a méltányos földrajzi megoszlás és a világ fő jogrendszereinek képviselői elvei határozhatnák meg a mindenkori összetételt,<sup>60</sup> illetve szükséges lenne beépíteni a rendszerbe a jogorvoslat, a fellebbezés lehetőségét is – a kihívást annak kikalkulálása jelentené, mekkora létszámban működő bíróság lenne képes megbirkózni az univerzális joghatóság jelentette, akár (a bíróság koncepcióját épp ezért – is – irreálisnak tartó félelmek szerint) parttalanul is képzelhető munkateherrel.

Az esetleg mintául szolgálhatna regionális emberi jogi bíróságok e tekintetben eltérő megoldást követnek. Míg ugyanis az európai bíróság „ugyanannyi bíróból áll, mint amennyi a Magas Szerződő Felek száma”,<sup>61</sup> azaz aktuálisan<sup>62</sup> 47 bíró alkotja a testületet,

<sup>54</sup> Ibid. 262 (Scheinin javaslatára van hivatkozás a tanulmányban.)

<sup>55</sup> Lásd az ENSZ Alapokmánya 94. cikkének (2) bekezdését: „Ha valamely jogvitában szereplő egyik fél a Bíróság által hozott ítéletről folyó kötelezettségének nem tesz eleget, a másik fél a Biztonsági Tanácshoz fordulhat, amely ha szükségesnek tartja, ajánlásokat tehet, vagy határozatokat hozhat az ítélet végrehajtása céljából fogantatandó rendszabályok felől.” (Magyar szöveg forrása: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.)

<sup>56</sup> ALSTON 2014. Lásd továbbá a Julia Kozma, Manfred Nowak és Martin Scheinin által felvázolt státútumtervezet releváns pontját (ahogy a többi kérdéssel kapcsolatosan is érdemes megismerkedni az általuk elképzelt válaszokkal): KOZMA–NOWAK–SCHEININ 2010. Art. 18. par. 5.

<sup>57</sup> Folytatva, de nyitva hagyva a felsorolást: mi alapján szűrnék meg a panaszokat, mikor kellene őket elfogadhatatlannak minősíteni; hogyan finanszíroznák a rendszert stb.

<sup>58</sup> Ahogy jeleztem, a kérdések további kérdéseket szülnek. Például szükséges lenne konszenzusra jutni a tekintetben is, kik jelölhetnék, s kik választhatnák a bíróság bíráit.

<sup>59</sup> Vagy – mint az Amerika-közi regionális bíróság esetében – azon nemzetközi szervezet tagállamainak állampolgáraiból kerülhetnének ki a bírák, amely szervezet égisze alatt, szerveként működne (ha betagozódna bárhová is) a bíróság. Jelen nemzetközi konstelláció szerint pedig kizárólag az ENSZ jöhet e tekintetben számításba. Lásd: Statute of the Inter-American Court of Human Rights, Art. 4. (1). (Köszönöm, hogy erre a kötet szakmai lektora felhívta a figyelmemet.)

<sup>60</sup> Megemlítendő (és kérdés, hogy különösen egy új emberi jogi tárgyú bíróság esetében „illő” lenne-e követhetőnek tekinteni e mintát), hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság római státútuma 1998-ban – a szokásos kívánalmak mellett – a férfiak és nők fair reprezentációját is (úttörőként, elsőként a nemzetközi összetételű igazságszolgáltató fórumok között) követelményként állította a bírói grémium mindenkori meghatározásakor. Lásd: római státútum 36. cikkének 8. (a) (iii) pontja.

<sup>61</sup> Jogszabálysöveg idézésének forrása: EJEE, 20. cikk. 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>62</sup> 2006 óta, vagyis mióta eddig utolsó csatlakozóként Montenegró vonatkozásában is hatályba lépett a római egyezmény. Lásd: Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Elérhető: [www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/signatures?p\\_auth=5UUAU1QX](http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=5UUAU1QX) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 19.)

addig a 22 részes állam által támogatott amerikai bíróságba 7,<sup>63</sup> míg a 30 állam által ratifikált statútum alapján működő afrikai bíróságba 11 bírót<sup>64</sup> választanak, vagyis utóbbi két testület szűkebbre szabja a bírák számát a bíróság joghatóságát elfogadó államok számához képest.

Univerzális bíróság esetében esélyesebbnek tűnik utóbbi – azaz nem az „egy bíró per egy állam” – megoldás intézményesítése. Az úgynevezett *ad hoc* bírák kijelölése lehetőségének elfogadásával pedig elvárható lenne azon aggály, amely minden olyan államban felmerülhetne, amely peres félként a bíróság elé kerül, ámde nincs „saját” bírója a testületben. Az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság szisztémája is ismeri<sup>65</sup> ezt a bíróság ítélkezése iránti bizalmat teremtő alternatívát. A részes államok számánál szűkebb bírói testület miatt eséllyel felbukkanó bizalomdeficit kivédésére másik mintát az afrikai bíróság szolgáltat: szintén elfogadható opció ugyanis az érintett, azaz peres félként megjelenő állam állampolgárságával rendelkező bíró kizárása<sup>66</sup> az adott ügy tárgyalásából.<sup>67</sup>

Hogy mi lenne mégis az ideális bírói létszám egy univerzális emberi jogi bíróság esetében? Esélytelen, hogy erre megalapozott választ adhassak.<sup>68</sup> Azt biztosnak vélem, hogy amennyiben nem szűkítenének (például a strasbourgihoz képest) jelentősen a bíróság tárgyi joghatóságán, az ítélőszék nem birkózna meg a feladatával, ha a mostani globális mintákat nézve tizen(huszon)pár fős testületben gondolkodnának (lásd a Nemzetközi Büntetőbíróság 18, a Nemzetközi Bíróság 15, a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék 21 vagy korábban az ICTY és az ICTR 16-16 bíróját). Mindenesetre feltétlen akként kellene meghatározni a kezdetekkor a bírák számát, hogy utóbb – mind például az ICC esetében<sup>69</sup> – felülvizsgálható és szükség szerint növelhető legyen a létszám.

Ha minden részes állam delegálhatna (természetesen független) tagot a testületbe, akár régiós blokkokba is szerveződhetnének a bírák. Ez a megoldás azonban – vethető fel jogosan – miben lenne több, miben lenne más, mint a ma is működő regionális bíróságok? Véleményem szerint a hozzáadott értéket az adná, hogy immár azonos standard szerint működne az egyes régiókban az (alapító szerződésben megjelölt) emberi jogok védelme.

Ezzel a gondolattal azonban eljutunk egy kulcselemhez. Hiszen párhuzamos rendszerek működtetését kerülni érdemes. Márpedig sanszतालannak tűnik, hogy felszámolnák, beáldoznák a bizonytalan univerzális fórum érdekében a már bevált, de legalábbis működő

<sup>63</sup> Statute of the Inter-American Court of Human Rights. Adopted by the General Assembly of the OAS at its Ninth Regular Session, held in La Paz, Bolivia, October 1979 (Resolution No. 448.), Art. 4.

<sup>64</sup> Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, Art. 11.

<sup>65</sup> Statute of the Inter-American Court of Human Rights, Art. 10.

<sup>66</sup> Vagyis nem szankcióként, pusztán a pártatlanság biztosításának eszközeként funkcionálna a kizárás.

<sup>67</sup> Protocol on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, Art. 22.

<sup>68</sup> Érdekességképp megemlíthető, hogy az Emberi Jogok Bizottságában 1947-ben ausztrál javaslatra megfogalmazott határozattervezet (amely, ahogy korábban jeleztük, támogatásra nem – akkor és azóta sem – lett) 10. pontja akként szövelt a javasolt egyetemes emberi jogi bíróságról, hogy „nem kevesebb mint három tagból” kell állnia. UN Commission on Human Rights. Draft resolution. op. cit. point 10. A tervezet megvalósíthatóságát vizsgáló munkacsoport által 1948-ban felvázolt statútumtervezet már hattagúra kalibrálta a felállítandó bíróságot. UN Commission on Human Rights. Drafting Committee. Second Session. Australia: Draft Proposals for an International Court of Human Rights. E/CN.4/AC.1/27. 10 May 1948. Draft Statute of the International Court of Human Rights. Art. 3. par. 1. Elérhető: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.4/AC.1/27](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/AC.1/27) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 04.)

<sup>69</sup> Rome Statute of the International Criminal Court. Art. 36. point 2.

vagy működésnek indult regionális szisztémákat. Vagyis kilukadunk oda, hogy felesleges forszírozni az egyetemes védelmet, sokkal inkább érdemes lenne arra koncentrálni, hogy a még e szempontból le nem fedett régiókban is, azaz Európán, Amerikán és Afrikán túl is megjelenjen a lehetősége annak, hogy az emberi jogaiiban sértett egyének nemzetközi (s azon belül regionális) bírósághoz fordulhassanak, ha nemzeti szinten nem lelnek jogorvoslatra.

E konklúzió ellenére sem vetném el végképp az univerzális emberi jogi bíróság ideáját. Utópia vagy sem, vizsgáljuk meg a bíróság esetleges felállításától várható potenciális előnyöket!

### *Milyen előnyökkel járhatna egy univerzális emberi jogi bíróság felállítása?*

Egységes emberi jogi jogvédelem megteremtését világszinten, ezt remélik pártolói az egyetemes emberi jogi bíróságtól. Érdemes e tekintetben megfontolni ROSALYN HIGGINS, a Nemzetközi Bíróság korábbi elnökének megállapítását, aki szerint: „az emberi jogok területén működő bírói és kvázibírói testületek bősége az eltérő ítélkezési gyakorlat veszélyét hordozza magában.”<sup>70</sup> Márpedig e fragmentáció problémái kiküszöbölhetők lennének valamelyest az intézményi innovációnak köszönhetően. Az egyetemes bíróság joggyakorlata egységesebbé tehetné az emberi jogi egyezmények értelmezését. Átmenetileg persze az új bíróság is növelné a fragmentációt, a széttöredezettséget. Amint azonban egyértelművé válnának a viszonyok<sup>71</sup> az egyetemes fórum és a regionális bíróságok, valamint a szerződések által univerzális szinten létrehozott bizottságok között, megszűnne ez a provizórikus negatív hatás.<sup>72</sup>

Továbbá, nem utolsósorban, ha az államoknak sikerülne konszenzusra jutniuk egy univerzális emberi jogi bíróság létrehozataláról, és az új bíróság alapítószerződéséhez minél többen csatlakoznának, ezen innováció jelentette pozitívumok sorában a legtöbbet az nyomná a latban, hogy immár oly államok joghatósága alá tartozó természetes személyek számára is rendelkezésre állna egy nemzetközi jogorvoslati fórum,<sup>73</sup> amely államok – regionális lefedettség híján – nem váltak részeseivé se a strasbourgi, se a San José-i, se az arushai nemzetközi emberi jogi bíróságok szisztémájának.

Felvetődik természetesen a kérdés, miért lenne vonzóbb példának okáért az ázsiai államoknak, hogy egy univerzális bíróság joghatóságát fogadják el, mint hogy inkább egy regionális igazságszolgáltató szervet állítsanak maguk is fel. Itt világlik ki tán legjobban egy egyetemes ember jogi bíróság létrehozatala mellett egy fontos érv: amíg nem mutatkozik esély arra, hogy az európai, amerikai, afrikai regionális bíróságok mintáját más régiók is kövessék, addig e térség államai számára – amelyek tehát e téren előrébb kívánnának lépni régiós társaikhoz képest – az egyetlen lehetőség emberijog-védelmi mechanizmusuk emelésére az univerzális szinten működő bírósághoz való csatlakozás lehetne.

<sup>70</sup> Idézi: MONTEIRO 2014, 147.

<sup>71</sup> Akár például hierarchikus alapon, akár például a komplementaritás elve mentén.

<sup>72</sup> ULFSTEIN 2008, 267., 271.

<sup>73</sup> Feltételezve, hogy fordulhatnak a bírósághoz közvetlenül is a természetes személyek.

E kérdés persze újabb kérdést generál. Mégpedig: milyen lenne a korreláció az egyetemes és a csupán egy régió-kontinens államait összefogó emberi jogi bíróságok között?

*Milyen lehetne a viszony egy univerzális és a regionális emberi jogi bíróságok között?*

Regionális bíróságok mellett vagy helyett lenne érdemes működtetni egy univerzális emberi jogi bíróságot?

Ha valóban felmerülne e kérdés megválaszolásának szükségessége, megítélésem szerint elsöprő egyetértés mutatkozna a tekintetben, hogy példának okáért a strasbourgi bíróság mechanizmusát – amely persze számos kihívással küzd, de épp sikeressége okozza a nehézségeit, azaz hogy évente szinte kezelhetetlen mennyiségű panaszt nyújtanak be hozzá<sup>74</sup> – nem adnák fel, nem számolnák fel egy másik, még be nem vált alternatíva jelentette kockázatért.

Ez esetben vajon az Európa Tanács 47 állama mind kimaradna az univerzális bíróságból? Csakúgy az amerikai vagy afrikai szisztéma részes államai, ha szintén hatékonyabbnak ítélnék a saját rendszerüket, mint amit egyetemes szinten sikerül összehozni? Márpedig több szereplő megegyezése mindig több engedmény tételét, felvizezettebb megoldások elfogadását feltételezi.

Le is vonhatjuk netán a konklúziót? Azaz mi szükség egyetemes bíróságra? A regionális szintet kell erősíteni, illetve megteremteni, ahol még nem létezik.

Annak értelmét ugyanis nem látom, hogy egy egyetemes bíróság még egy utolsó fórumot jelenthessen a regionális bíróságok után. Azaz hogy egy (részes) állam által emberi jogaiban sértett egyén elsőként nemzeti szinten járja végig a rendelkezésre álló hatékony belső jogorvoslatokat, majd ha itt nem lel megnyugtató választ sérelmére, regionális fórumhoz forduljon, s ezt követően, ha továbbra sem érzi panaszának kezelését kielégítőnek, még univerzális szinten is megjárathassa kérelmét. Nem látom reálisnak, hogy a regionális rendszereket megváltoztatnák olyan irányban, hogy immár nem jelentenének „utolsó szót” a regionális bíróságok ítéletei. (Ne feledjük, a mai nemzetközi emberi jogi védelmi szisztéma

<sup>74</sup> 2015-ben több mint 40 ezer panasz, az azt megelőző évben pedig 56 ezret meghaladó új kérelem futott be a strasbourgi bírósághoz. *Analysis of statistics 2015*. European Court of Human Rights, January 2016, 4. Elérhető: [www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2015\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 14.)

szereplői – bíróságok és kvázibírói fórumok – is elutasítják a hozzájuk forduló panaszost, ha kérelmét „már más nemzetközi vizsgálat vagy elintézési eljárás alá bocsátott[á]k”.)<sup>75</sup>

Nézzük tovább: lenne-e annak értelme, hogy a nemzeti szinten jogorvoslatot nem találó, emberi jogaiiban sértett egyén maga dönthesse, hogy a – tételezzük fel – párhuzamosan (azaz e példában már nem alá-fölé rendelten) működő univerzális és regionális fórumok közül melyiket választja, azaz maga határozza meg, hogy melyik szintet veszi igénybe? Helyet kaphatna-e a sokat hallott és hangoztatott „megyünk Strasbourgba” elhatározás mellett például a „megyünk New Yorkba”<sup>76</sup> felkiáltás?

Megítélésem szerint csak a következő esetekben. Egyrészt ha netán szélesebb lenne a védett jogok katalógusa egyetemes szinten. Azaz ha például az Emberi Jogok Európai Bíróságával ellentétben az univerzális emberi jogi bíróság az EJEE által prioritásnak tekintett első generációs emberi (polgári és politikai) jogok védelme mellett hangsúlyosabban foglalkozhatna más generációkkal (gazdasági, szociális, kulturális jogokkal, netán úgynevezett szolidaritási jogokkal) is.<sup>77</sup> E helyütt annak kifejtésére nem vállalkozhatunk, hogy egyáltalán peresíthetőnek<sup>78</sup> tekinthetjük-e a polgári és politikai jogokon túl más típusú emberi jogok sérelmét is, csak jelezni tudjuk az ezzel kapcsolatos eltérő álláspontok közötti jogtudományi viták bőséges mivoltát.<sup>79</sup> (Más kérdés, hogy ha regionális körben nem sikerült konszenzusra jutni, és szélesíteni azon emberi jogok katalógusán, amelyek bírói jogvédelmet kapnak nemzetközi szinten, hogyan lehetne univerzális szinten erről nagyobb eséllyel megegyezni.)

A másik lehetőség, ami létjogosultságot ad(hat)na a regionális szint mellett párhuzamosan működő univerzális emberi jogi bíróságnak, és ütőkártyát jelenthet a bíróság

<sup>75</sup> Emberi jogok európai egyezménye, 35. (2) (b) cikk. Lásd továbbá (univerzális, majd regionális szinten): 1966. évi Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 1966. évi fakultatív jegyzőkönyve, 5. (2) (a) cikk; 1966. évi Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 2008. évi fakultatív jegyzőkönyve, 3. (2) (c) cikk; 1979. évi egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről 1999. évi fakultatív jegyzőkönyve, 4. (2) (a) cikk; 1984. évi egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen, 22. (4) (a) cikk; 1989. évi egyezmény a gyermek jogairól 2014. évi fakultatív jegyzőkönyve, 7. (4) cikk; 1990. évi egyezmény valamennyi vendégmunkás és családtagjaik jogainak védelméről, 77. (3) (a) cikk; 2006. évi egyezmény a személyek erőszakos körülmények közötti eltűnés elleni védelméről, 31. (2) (c) cikk; 2006. évi egyezmény a fogyatékossgal élő személyek jogairól 2006. évi fakultatív jegyzőkönyve, 2. (c) cikk. Lásd kivételként: a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi egyezmény 16. cikke. 1969. évi Emberi jogok amerikai egyezménye, 46. (1) (c) és 47. (d) cikke. Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságát felállító 1998. évi jegyzőkönyv nem tartalmaz a fenti kitételhez hasonló (emlékeztetőül, az egyéni panasz lehetőségét egyelőre szűk körben fogadták csak el az államok), ahogy az 1981. banjuli charta sem, amelyre (56. cikkére) a jegyzőkönyv (6. cikke) visszautal, mint amely szerződés rendelkezései iránymutatásul szolgálhatnak a bíróság számára a panaszok elfogadhatóságának megítélésekor.

<sup>76</sup> Vagy Genfben stb. (Scheinin javaslata szerint Svájc adhatna otthont az univerzális bíróságnak, Genfben lehetne az intézmény székhelye. Lásd az általa felvázolt státútumtervezetet – a 3. cikkét – e tanulmánya második fejezetében: SCHEININ 2009, 31.)

<sup>77</sup> Jelen állás szerint az EJEE és fakultatív jegyzőkönyvei a következő második generációs jogokról rendelkeznek: tulajdon védelme, kényszer- vagy kötelező munka tilalma, szakszervezeti szabadság, oktatáshoz való jog. RENUCCI 2005, 51–57.

<sup>78</sup> „Justiciability”.

<sup>79</sup> Lásd e kötetben Kecskés Gábor írását *Egyéni panaszjog a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén – Érvek és ellenérvek* címmel.

létrehozatalát propagálók kezében, az lenne, ha az új nemzetközi bíróság hatékonyabb mechanizmust intézményesítene, azaz vonzóbb alternatívát nyújtana a jogaiban sértett természetes személyek számára. Például olyan formában, hogy az Afrikában még csak döcögösen működő rendszer helyett gördülékenyebb jogvédelmet kínálna az univerzális szint. Vagy lehetőséget biztosítana az egyének számára a közvetlen bírósághoz forduláshoz, ellentétben az Amerika-közi rendszer jelen megoldásával.<sup>80</sup> Itt azonban ismét jön e tanulmány megszokott dilemmája. Kérdés ugyanis, hogy miért csatlakoznának az afrikai vagy amerikai államok egy olyan új bíróság alapító szerződéséhez, amely olyfajta újításokat hoz, amelyeket maguk nem akartak regionális szinten bevezetni.

Megint oda jutunk tehát, hogy csak az esetleg térségbeli társaikhoz képest előrehaladni kívánó államok csatlakoznának a régiós szisztémájukhoz képest reformmegoldásokkal előálló új bíróság statútumához. Megjegyzendő azonban: maguk a regionális bíróságok is lehetőséget adhatnak a többsebességes haladásra. Vegyük az afrikai bíróság példáját, amely esetében a bíróságot életre hívó megállapodást ratifikáló államok kevesebb mint negyede arra vállalt kötelezettséget, hogy esetükben magánszemélyek és NGO-k<sup>81</sup> is panasszal fordulhatnak a testülethez, míg a többi részes állam csak az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága, a bíróságot felállító jegyzőkönyvet elfogadó részes államok és afrikai kormányközi szervezetek által a bíróság elé utalt ügyek vizsgálatának lehetőségét fogadta el a maga vonatkozásában.<sup>82</sup>

Ámde miért ne lehetne minél szélesebb körben épp ezen újítások mellé kiállni? Miért ne lehetne progresszív, előremutató vívmányok támogatásával hatékonyabb rendszerek kialakításában gondolkodni? Miért nincs a nemzetközi közösség fejlesztő újdonságoktól nem tartó tagjaiban késztetés arra, hogy legalább elkezdjék a vitát egy, behatárolt területi joghatósággal rendelkező elődjeihez képest többet nyújtó egyetemes bíróság konstruálásáról? Aztán csatlakozik, aki csatlakozik, de legalább megteremtünk egy hatékonyabb modellt, és talán ha sikerül bizonyítania, vonzó lesz egyre több, eleinte még szkeptikus állam számára is.

S ha valóban a pozitív forgatókönyv valósulna meg, azaz beválna az egyetemes (a régiós bíróságokhoz képest mást, illetve többet nyújtó) bíróság, az két lehetséges következménnyel járna Strasbourgra, San Joséra, Arushára nézve. Vagy elsorvadásukat eredményezné az attraktívabbnak bizonyuló egyetemes fórum, vagy épp ellenkezőleg: a korábról meglévő rendszerek tökéletesítésére ösztökélne. Ez utóbbi esetben lehetne aztán azon dilemmázni, mit kezdünk a feleslegessé vált (mert ugyanazt nyújtó) párhuzamos rendszerek jelentette kihívással.

<sup>80</sup> Ahogy már utaltunk rá, a San José-i bíróság csak az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottságán keresztül „érhető el” a természetes személyek számára. (Vesd össze az Európa Tanács keretében működő jogvédelmi mechanizmussal az 1998-ban végrehajtott reform előtti időszakra vonatkozóan.)

<sup>81</sup> NGO-k, amelyek megfigyelői státusszal bírnak a bizottságnál.

<sup>82</sup> 30 állam ratifikálta a jegyzőkönyvet: Algéria, Benin, Burkina Faso, Burundi, Comore-szigetek, Csád, Dél-afrikai Köztársaság, Elefántcsontpart, Gabon, Gambia, Ghána, Kamerun, Kenya, Kongó, Lesotho, Líbia, Malawi, Mali, Mauritánia, Mauritius, Mozambik, Niger, Nigéria, Ruanda, Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság, Szenegál, Tanzánia, Togo, Tunézia, Uganda. Közülük a következő hét tett a fentiek értelmében pluszvállalást: Benin, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Ghána, Malawi, Mali, Tanzánia. Lásd: <http://en.african-court.org> (A letöltés időpontja: 2016. 12. 11.)

Végül egy utolsó megjegyzés az egyetemes és regionális bíróságok viszonyának kérdésköréhez, visszakanyarodva egyúttal a nemzetközi büntetőbíróságokkal kapcsolatos párhuzamhoz is. Pár éve felmerült,<sup>83</sup> hogy az afrikai államok a – sokuk által támogatott – Nemzetközi Büntetőbírósággal szembeni alternatívaként létrehoznának egy afrikai nemzetközi büntetőbíróságot.<sup>84</sup> (2016-ban azt is megértük, hogy az addig folyamatosan emelkedő számú részes állammal rendelkező római státútum felmondását jelentette be<sup>85</sup> sorban egymás után a Dél-afrikai Köztársaság, Burundi, majd – az utóbb ugyan, elnökváltást követően, visszakozó<sup>86</sup> – Gambia.)<sup>87</sup> Érdekes a fentiek fényében átgondolni azt, hogy miként alakulhatna e két bíróság, azaz az ICC és egy afrikai büntetőbíróság viszonyrendszere, ámde jelen tanulmány e kérdés kifejtésére nem ad keretet.

<sup>83</sup> *Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*. Malabo, June 27, 2014. Az Afrikai Unió Állam- és Kormányfőinek Közgyűlése által Egyenlítői-Guinea fővárosában elfogadott, hatálybalépéséhez 15 ratifikáló államot minimumként megkövetelő szerződést – amely mélyreható változásokat irányoz elő az Afrikai Unió igazságszolgáltató szisztémájában – eddig csupán 9 állam írta alá, s egy sem ratifikálta. Lásd: [www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7804-sl-protocol\\_on\\_amendments\\_to\\_the\\_protocol\\_on\\_the\\_statute\\_of\\_the\\_african\\_court\\_of\\_justice\\_and\\_human\\_rights\\_19.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7804-sl-protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_19.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 13.)

<sup>84</sup> A Malabóban felvázolt elképzelés szerint a majdan hatályba lépő jegyzőkönyv módosítaná azt a szintén még nem hatályos (2008-ban elfogadott) jegyzőkönyvet, amely az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságát összeolvasztaná egy már 2003-ban felállítani javasolt, ámde (bár protokollja 2009-ben hatályba lépett) működését azóta sem megkezdő Afrikai Bírósággal. (A 2014-es javaslat szerint létrehozni kívánt új bíróság elnevezésének [*African Court of Justice and Human and Peoples' Rights*] magyar megfelelőjére nehézkes rálelni, magam a – tökéletesnek ugyan nem talált – Afrikai Bíróság és az Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Bírósága titulust javasolnám.) Ha a 2014-es reformelképzelés támogatást nyerne, az új nemzetközi bíróságot büntető joghatósággal is felruháznák egyrészt a 2008-as jegyzőkönyv hatálybalépése esetén keletkező generális nemzetközi jogi hatásköre mellett, másrészt az emberi jogi kompetencia mellett, amelyet ma is gyakorol az arushai emberi jogi bíróság (amely nem összekeverendő a szintén arushai székhelyű, 1994-ben BT-határozattal létrehozott Ruandai Nemzetközi Büntetőtörvényszékkel). Nem terveznek tehát önálló afrikai nemzetközi büntetőbíróságot működtetni, hanem egy háromfunkciós afrikai bíróságnak lenne külön büntetőkamarája is. Lásd: *Judicial and Human Rights Institutions*. Elérhető: [www.au.int/en/organs/cj](http://www.au.int/en/organs/cj) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 13.); Amnesty International: *Malabo Protocol. Legal and Institutional Implications of the Merged and Expanded African Court*. 2016, 5. Elérhető: [www.refworld.org/pdfid/56a9ddcf4.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/56a9ddcf4.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 13.); Du Plessis – Fritz 2014; MARTIN–JÜRGEN 2012, 255.; MURUNGU 2011, 1067–1068.

<sup>85</sup> A Nemzetközi Büntetőbíróság státútumának 127. cikke szerint a felmondás legkorábban a hivatalos közléstől számított egy év múlva léphet csak hatályba.

<sup>86</sup> *UN chief Guterres welcomes the Gambia's rescission of its withdrawal from International Criminal Court*. UN News Centre, 16 February 2017. Elérhető: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56190#.WO\\_KqPnyjIU](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56190#.WO_KqPnyjIU) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 19.)

<sup>87</sup> E részes államok október végi visszatáncolását Vlagyimir Putyin azzal fejelte meg novemberben, hogy az oroszok bejelentették, visszavonják aláírásukat: a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 18. cikke alapján nyilvánvalóvá tették azon szándékukat, hogy Oroszország nem kíván a státútum részesévé válni. *President of the Assembly regrets withdrawal of any State Party from the Rome Statute and reaffirms the Court's fight against impunity*. ICC Press Release. 22 October 2016. Elérhető: [www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1248](http://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1248) (A letöltés időpontja: 2016. 11. 13.); *Withdrawal of countries from international court sends "wrong message"*. 28 October 2016. Elérhető: [www.unmultimedia.org/radio/english/2016/10/withdrawal-of-countries-from-international-court-sends-wrong-message/#.WGLielPhDIU](http://www.unmultimedia.org/radio/english/2016/10/withdrawal-of-countries-from-international-court-sends-wrong-message/#.WGLielPhDIU) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 27.); United Nations Treaty Collection. Elérhető: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-10&chapter=18&clang=\\_en#9](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_en#9) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 27.)

## Következtetések

Ha már újra szó esett a Nemzetközi Büntetőbíróságról, érdemes egy gondolat erejéig emlékeznünk arra, hogy az ICC (vagy ugyanúgy az ENSZ emberi jogi főbiztosi posztjának) ideája is nemrég még megvalósíthatatlan álmoképnek tűnt. Ahogy ma az egyetemes emberi jogi bíróság ötletét tekintik egyesek pusztá ábrándnak, addig PHILIP ALSTON emlékeztet arra, hogy az ICC is az 1990-es évek elején még reménytelenül utópisztikus vízióknak tűnt, aztán 1998-ra mégis realitássá vált.<sup>88</sup>

Az emberi jogi világbíróság megvalósítását ma sokak extrém elképzelésnek tartják. MANFRED NOWAK azonban felteszi a kérdést: „Miért számít radikálisabbnak, hogy kormányzatok számonkérhetővé váljanak egy létrehozandó emberi jogok egyetemes bírósága előtt ahhoz képest, hogy államfőket és kormányfőket állítsanak ugyanezen emberi jogi jogsérelmek elkövetése miatt a Nemzetközi Büntetőbíróság elé?”<sup>89</sup> Az osztrák jogász folytatja ezt a gondolatot: egy egyetemes emberi jogi bíróság ha emberi jogi sérelmet állapítana meg, maximum az áldozatnak fizetendő kompenzációra köteleznék a jogsértőt. Ezzel szemben a Nemzetközi Büntetőbíróság sok év szabadságvesztés büntetésre ítélheti a felelős kormányzati szereplőket, akár állam- és kormányfőket is. NOWAK kérdése: a súlyos emberi jog-sértésekért viselt egyéni büntetőjogi felelősség kevésbé jelent veszélyt az állami szuverenitásra, mint a kormányzatok kollektív emberi jogi számonkérhetősége?<sup>90</sup>

Másképp közelítve, érdemes e helyütt STEFAN TRECHSEL, az egykori Európai Emberi Jogi Bizottság elnökének 2004-ben megfogalmazott álláspontját is citálni, amely szerint „egy emberi jogi világbíróság felállítása jelenleg se nem kívánatos, se nem szükséges, se nem lehetséges”.<sup>91</sup>

Az én megítélésem szerint ha szívügyünknek tekintjük az emberi jogok védelmi szintjének globális emelését: 1. azon térségekben kell felszámolnunk a regionális emberi jogi bíróságok életre hívása előtti akadályokat, amely régiók államai mind ez idáig képtelenek voltak követni az Európa Tanács, majd az Amerikai Államok Szervezete és az Afrikai Egység Szervezete – Afrikai Unió által állított mintákat; 2. valamint el kell érni azt, hogy a regionális rendszerektől eddig távol maradó térségbeli államok is<sup>92</sup> elismerjék a már működő regionális bíróságok joghatóságát. Továbbá természetesen növelni kell e regionális megoldások hatékonyságát. Hogy hogyan? E válaszra vállalkozni szétfeszítené jelen írás kereteit, egy másik tanulmány témája lehet a lehetséges megoldások feltérképezése.

Végezetül egy huszárvágással fordítanék egyet az eddigieken, és feltenném a kérdést: lehet, hogy a szubregionális bíróságoké a jövő? Azaz a régiók alatti szintben kellene gondolkodnunk, és nem kell erőltetnünk az univerzális bíróság ideáját?

<sup>88</sup> ALSTON, 2013. 19.

<sup>89</sup> Épp ellenkező véleményt oszt Philip Alston, szerinte: „maréknyi természetes személy ellen förtelmes bűncselekmények elkövetése miatt bünvádi eljárást vezetni radikálisan kevésbé ambiciózus javaslat, mint az emberi jogi világbíróság.” Ibid.

<sup>90</sup> NOWAK 2012, 163.

<sup>91</sup> Idézi: MONTEIRO 2014, 145.

<sup>92</sup> Ahogy korábban jeleztük, az Amerikai Államok Szervezetének 35 tagja közül 23, az Afrikai Unió 54 tagországa közül pedig 30 kötelezte magát a térség nemzetközi emberi jogi bíróságaival való együttműködésre.



Példák ez esetben már vannak. Így az ECOWAS,<sup>93</sup> azaz a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közösségének Bíróságát 2005-ben emberi jogi kérdésekben is joghatósággal ruházták fel.<sup>94</sup> Ráadásul ismerői aktívnak nevezik ezt a rendszert, és úgy látják, bátornak, merésznek, úttörőnek tekinthető ítéleteket hoz.<sup>95</sup>

Az ECOWAS Bírósága mellett a Kelet-afrikai Bíróság (a Kelet-afrikai Közösség<sup>96</sup> 2001-ben felállított bírósága) sem csupán, ahogy eredetileg tervezték, kereskedelmi viták eldöntésére hivatott ma már, az elmúlt években szintén olyan fórummá vált,<sup>97</sup> amely emberi jogi jogsértésekért is elmarasztalja a tagállamok kormányait, s amely sokat tesz a jog uralma (*rule of law*) érdekében a térségben.<sup>98</sup>

Fentiekén túl megfontolásra késztet az ENSZ akkori emberi jogi főbiztosának 2006-ban megfogalmazott (egyelőre pusztán papírra vetett, de megvalósulásnak nem indult) előterjesztése is.<sup>99</sup> LOUISE ARBOUR a nemzetközi emberi jogi védelmi rendszer fejlesztését nem merőben új intézmények (például egy univerzális emberi jogi bíróság) életre hívásával képzelte el: szintén intézményi innovációt, de voltaképp a meglévő szervek reformját javasolta. Egy egységesített állandó *treaty body*<sup>100</sup> felállításának ötletével állt elő, amely az abban az időben még csak hét univerzális emberi jogi egyezmény<sup>101</sup> végrehajtásának ellenőrzésével megbízott hét bizottság feladatait vette volna át, immár egységes keretek között és állandó jelleggel működve. Érdeemes és érdekes átgondolni, hogy ha realizálódott volna vagy realizálódna ez a kezdeményezés, miként kezdené ki, ha kikezdené, az egyetemes emberi jogi bíróság támogatóinak érveit.<sup>102</sup>

<sup>93</sup> ECOWAS-tagállamok: Benin, Bissau-Guinea, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Gambia, Ghána, Guinea, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sierra Leone, Szenegál, Togo, Zöld-foki Köztársaság.

<sup>94</sup> Az ECOWAS-tagállamok közül egyébként többen részesei az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságát felállító szerződésnek is, sőt azon hét állam közül, amely elfogadta annak lehetőségét, hogy az arushai bírósághoz magánszemélyek is fordulhassanak panasszal, öten ECOWAS-tagországok.

<sup>95</sup> Lásd a bíróságról a következő írásokat, illetve weboldalt: ALTER–HELPER–MCALLISTER, 2013; PORGES 2015; Community Court of Justice – ECOWAS honlapja: [www.courtecowas.org/site2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=10](http://www.courtecowas.org/site2012/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=10) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)

<sup>96</sup> A Kelet-afrikai Közösség tagállamai: Kenya, Tanzánia, Uganda (alapítók), Burundi, Ruanda (10 évvel később csatlakoztak).

<sup>97</sup> Ez esetben kifejezett felhatalmazás híján a bíróság aktivizálta ekképpen magát, (megkérdőjelezhető módon) rugalmasan értelmezve saját joghatóságát.

<sup>98</sup> Lásd a bíróságról a következő tanulmányt: GATHI 2013.

<sup>99</sup> *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*. UN Doc. HRI/MC/2006/2. 22 March 2006.

<sup>100</sup> „Unified standing treaty body”.

<sup>101</sup> 1. Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (ICERD), 2. Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR), 3. Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICESCR), 4. Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről (CEDAW), 5. Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen (CAT), 6. Egyezmény a gyermek jogairól (CRC), valamint 7. Egyezmény valamennyi vendégmunkás és családtagjaik jogainak védelméről (CMW).

<sup>102</sup> Martin Scheinin szerint egy univerzális szinten működő, egységes és permanens bizottság nem kellene hogy alternatívája legyen az egyetemes bíróságnak. Míg – a világos feladatmegosztás jegyében – a bizottságra hárulna a klasszikus funkciók közül az emberi jogi szerződésekkel kapcsolatos általános kommentárok megfogalmazása, az állami jelentések vizsgálata stb., addig a bírói fórum az egyéni panaszok elbírálását végezhetné. „Egy emberi jogi világbíróság megalkotása nem függ az ENSZ égisze alatt működő, egyezmények

## Záró gondolatok

GÉRARD COHEN-JONATHAN szerint<sup>103</sup> a természetes személyek majd csak akkor válnak igazán a nemzetközi jog alanyaivá, ha mindenki számára lehetőség lesz emberi jogainak sérelme miatt panasszal fordulni egy egyetemes bírósághoz. Mikor, ha egyáltalán, realizálódhat ez a gondolat?

A 2016-os év, azaz a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya elfogadásának 50. évfordulója anélkül telt el, hogy e kerek jubileum apropóján intézményi reformokat fogadtak volna el, vagy legalább tárgyaltak volna univerzális szinten. A változások, pontosabban változtatások azonban nem „érdeklődés hiányában” maradnak el. Igény ugyanis lenne az univerzálisan működő emberi jogi jogvédelmi mechanizmus alakítására, hiszen a szisztéma hatékonysági faktora korántsem kikezdehetetlen, ámde a kritikák csak fogalmazódnak, viszont nem találnak a döntéshozók szintjén befogadó fülekre.

Úgy tűnik, 2006-ban jó időre kifulladt s megtorpant a lendület az akkor megszülető Emberi Jogi Tanács létrehozatalával. Az azóta eltelt 10 év azt mutatja, hogy az államok nem állnak készen a tanácshoz képest jóval erősebb kötelezettségvállalással járó intézményi innováció elfogadására, azaz egy kötelező erejű döntések meghozatalára feljogosított egyetemes emberi jogi bíróság felállítására. Hogy lenne-e egyáltalán szükség egy ilyen bíróságra, vagy helyette inkább a regionális rendszerek erősítése<sup>104</sup> (bizonyos régiókban megteremtése) érdekében kellene erőfeszítéseket tenni, arról megoszlanak a vélemények. Azzal kapcsolatban azonban nincs vita, hogy a jelenlegi – patchworkszerű<sup>105</sup> – emberi jogi nemzetközi védelmi struktúra globálisan mérve számos megoldandó kihívással küzd. Ha a PPJNE és a GSZKJNE elfogadásának 50. évfordulója nem is váltott ki előrelépéseket, tán hatálybalépésüknek évtizeddel későbbi szintén fél évszázados jubileumára már megérik a cselekvés. Mindenesetre apropót bármikor korábban is lehetne találni a reformintézkedések megtételére. No meg persze kerek jubileumok ide vagy oda, bármely előttünk álló évből teremthetünk fél vagy akár bárhány egész évszázaddal később is emlegetett mérföldkőnek tekinthető dátumot.

---

végrehajtását ellenőrző bizottsági rendszer reformjától. A két folyamatnak azonban kölcsönösen támogatnia kellene egymást” – teszi hozzá. SCHEININ 2009, 24–25.

<sup>103</sup> Idézi: MONTEIRO 2014, 147.

<sup>104</sup> A példának okáért kevésbé effektíven működő afrikai nemzetközi megoldás védelmi szintjének emelésén túl ideértve az annak érdekében kifejtett fáradozásokat is, hogy az eddig a regionális jogvédelmi rendszerekből kimaradó államok (azaz az OAS tagjai közül 13, az AU esetében 24 tagállam) is magukra nézve kötelezőnek ismerjék el a – számukra releváns – nemzetközi emberi jogi bíróságok joghatóságát, vagyis legyen mindenképp egy olyan fórum valamennyi állam esetében, amely képes fogadni a nemzeti szinten jogorvoslatra nem leelő, emberi jogaikban sértettek panaszait.

<sup>105</sup> ALSTON 2014.

## Felhasznált irodalom

- ABI-MERSHED, Elizabeth A. H. (2009): The United States and the Inter-American Court of Human Rights. In ROMANO, Cesare P. R. ed.: *The Sword and the Scales. The United States and International Courts and Tribunals*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALSTON, Philip (2013): Against a World Court of Human Rights. *New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper*, No. 13–71. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=2344333> (A letöltés időpontja: 2015. 10. 12.)
- ALSTON, Philip (2014): A Truly Bad Idea: a World Court for Human Rights. *OpenDemocracy.net*, 2014. 06. 13. Elérhető: [www.opendemocracy.net/openglobalrights-blog/philip-alston/truly-bad-idea-world-court-for-human-rights](http://www.opendemocracy.net/openglobalrights-blog/philip-alston/truly-bad-idea-world-court-for-human-rights) (A letöltés időpontja: 2015. 10. 12.)
- ALTER, Karen J. – HELFER, Laurence R. – MCALLISTER, Jacqueline R. (2013): A New International Human Rights Court for West Africa: The ECOWAS Community Court of Justice. *The American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 4 737–779. Elérhető: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/2868](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2868) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)
- BAKOS Ferenc szerk. (1979): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Ötödik kiadás. Budapest, Akadémiai.
- DIAB, Joseph (1992): United States Ratification of the American Convention on Human Rights. *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 2, No. 2. 323–344.
- DU PLESSIS, Max – FRITZ, Nicole (2014): A (New) Regional International Criminal Court for Africa? *iLawyerBlog.com*, 2014. 10. 01. Elérhető: <http://ilawyerblog.com/new-new-regional-international-criminal-court-africa> (A letöltés időpontja: 2015. 10. 10.)
- GATHIL, James (2013): Mission Creep or a Search for Relevance: The East African Court of Justice’s Human Rights Strategy. *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 24, No. 2. 249–296. Elérhető: <http://scholarship.law.duke.edu/djcil/vol24/iss2/1> (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)
- KIRK, Mark (1991): Should the United States Ratify the American Convention on Human Rights? *Revista IIDH*, Vol. 14. 77–81.
- KOZMA, Julia – NOWAK, Manfred – SCHEININ, Martin (2010): *A World Court of Human Rights – Consolidated Draft Statute and Commentary*. Elérhető: [www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Scheinin/ConsolidatedWorldCourtStatute.pdf](http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Scheinin/ConsolidatedWorldCourtStatute.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 27.)
- LATTMANN, Tamás (2016): Situations Referred to the International Criminal Court by the United Nations Security Council – “ad hoc Tribunalisation” of the Court and its Dangers. *Pécs Journal of International and European Law*, Vol. 3, No. 2. 68–78.
- MARTIN, Matasi W. – JÜRGEN, Bröhmer (2012): The Proposed International Criminal Chamber Section of the African Court of Justice and Human Rights: A Legal Analysis. *South African Yearbook of International Law*, Vol. 37, No. 1. 248–268.
- MASENKO-MAVI Viktor (2013): *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet.
- MONTEIRO, A. Reis (2014): *Ethics of Human Rights*. Heidelberg, Springer.
- MURPHY, Ray (2011): Is it Time for World Court of Human Rights? *The Sunday Business Post*, 2011. 01. 02. Elérhető: <https://aran.library.nuigalway.ie/handle/10379/1776> (A letöltés időpontja: 2016. 12. 30.)

- MURUNGU, Chacha Bhoke (2011): Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights. *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, No. 5. 1067–1088.
- NEUMAN, Gerald L. (2014): Bi-Level Remedies for Human Rights Violations. *Harvard International Law Journal*, Vol. 55, No. 2. 323–360.
- NOWAK, Manfred (2007): The Need for a World Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1. 251–259.
- NOWAK, Manfred (2012): A World Court of Human Rights: Utopia? In LINTEL, Ida – BUYSE, Antoine – MCGONIGLE LEYH, Brianne eds.: *Defending Human Rights: Tools for Social Justice. Volume in Honour of Fried van Hoof on the Occasion of His Valedictory Lecture and the 30<sup>th</sup> Anniversary of the Netherlands Institute of Human Rights*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia.
- PORGES, Amy (2015): Regional and Sub-regional Human Rights Tribunals: The African Response. *American Society of International Law*, 2015. 04. 12. Elérhető: [www.asil.org/blogs/regional-and-sub-regional-human-rights-tribunals-african-response](http://www.asil.org/blogs/regional-and-sub-regional-human-rights-tribunals-african-response) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 13.)
- RENUCCI, Jean-François (2005): *Introduction to the European Convention on Human Rights. The Rights Guaranteed and the Protection Mechanism*. Strasbourg, Council of Europe. Elérhető: [www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-01\(2005\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-01(2005).pdf) (A letöltés időpontja: 2017. 01. 02.)
- RYNGAERT, Cedric (2012): Clarifying the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights. *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 28, No. 74. 57–60.
- SCHEININ, Martin (2009): *Towards a World Court of Human Rights. Research Report within the Framework of the Swiss Initiative to Commemorate the 60<sup>th</sup> Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Elérhető: [www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2009/Scheinin/ScheininClassReading1.pdf](http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsHR/HR2009/Scheinin/ScheininClassReading1.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 04.)
- SCHEININ, Martin (2012): International Organizations and Transnational Corporations at a World Court of Human Rights. *Global Policy*, Vol. 3, No. 4. 488–491.
- ULFSTEIN, Geir (2008): Do We Need a World Court of Human Rights? In ENGDAHL, Ola – WRANGE, Pål eds.: *Law at War – The Law as it Was and the Law as it Should Be. Liber Amicorum Ove Bring*. Leiden, Martinus Nijhoff.

---

 ENGLISH SUMMARY
 

---

*Zsuzsanna Csapó*

### **Universal Court of Human Rights: Delusory Utopia or Achievable Reality?**

*Special anniversaries many times motivate us to retrace the foregoing: what did we do right, what did we do wrong, and if we are not satisfied with everything, what improvements should be made in order to look back the previous years at the next jubilee with relief. These jubilees often actuate us to make great commitments (even divorced from reality) trying to change fundamentally the not well or not so well functioning processes and to come up with such long-cherished ideas which might gain a hearing on the occasion of the anniversary. However, the semi-centenary of the adoption of the ICCPR and the ICESCR*

---

*and the 40<sup>th</sup> anniversary of the entry into force of the covenants did not reveal any changes or reform efforts. Anyhow, we cannot claim that there is no need to any reforms. Namely, the international system of human rights protection operates not by a long chalk perfectly effectively at universal level. In any case, not even the topic of the study, the idea to set up the World Court of Human Rights, was brought up at the relevant levels in 2016, in spite of the special anniversary. Nevertheless, this jubilee made the Author to think over: why has there been no creation of a universal court of human rights besides the regional human rights courts? Is it worth thinking about constituting such a forum or is someone who fights for the establishment of this type of new court pressing an unnecessary change?*

„»Félelemtől való szabadság.« Ekként összegezhetnék az emberi jogok egész filozófiáját.”

“‘Freedom from fear’ could be said to sum up the whole philosophy of human rights.”

Dag Hammarskjöld

Vákát oldal

*Kaponyi Erzsébet*

## **A gazdasági, szociális és kulturális jogok értelmezésének sajátos vonásai**

*A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: GSZKJNE vagy Egyezségokmány) elfogadásának 50. évfordulójára emlékező írás a második generációs emberi jogok mélyreható elemzésére, sajátosságaik körültekintő feltárására vállalkozott. A tanulmány tüzetes vizsgálat alá vonja a részes államok kötelezettségeit, valamint részletes összevetést ad a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok két táboráról. A szerző kísérletet tesz továbbá arra, hogy bemutassa, az Egyezségokmány végrehajtását felügyelő monitoring szervnek, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának az állásfoglalásai, általános kommentárjai, illetőleg nemzetközi szakértői testületek megállapításai – így a *Limburgi elvek a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának végrehajtásáról* (a továbbiakban: limburgi elvek) vagy a *Maastrichti irányelvek a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértéséről* (a továbbiakban: maastrichti irányelvek) – miként járultak hozzá a második generációs emberi jogok értelmezésének gazdagításához. A tanulmány amellett érvel, hogy utóbbi fórumok észrevételei figyelemre méltó szerepet játszanak a gazdasági, szociális és kulturális jogok sajátosságainak kibontásában, megértésében.

### **Bevezetés**

A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi védelmének kialakulása a Nemzetközi Munkaügyi Szervezethez köthető (továbbiakban: ILO), amely 1920-ban Genfben, a Nemzetek Szövetségének égisze alatt, a versailles-i békeszerződés XIII. fejezetében lefektetett elvek alapján – többek között a szakszervezeti mozgalmak nyomására – jött létre.<sup>1</sup> 1919. október 29-én Washingtonban tartották meg az első nemzetközi munkaügyi konferenciát, amelyre a kormányok két-két főt, a különféle munkaadói és munkavállalói szervezetek pedig egy-egy főt delegáltak. A konferencián fogadták el az első hat nemzetközi munkaügyi egyezményt, a munkaidő, a munkanélküliség, az anyák védelme, a nők éjszakai

---

<sup>1</sup> A szervezet alkotmányát a békekonferencia által életre hívott munkaügyi bizottság fogalmazta meg 1919 tavaszán. A bizottságot Belgium, Csehszlovákia, az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Kuba, Lengyelország és Olaszország képviselői alkották, az elnök az Amerikai Munkaügyi Szövetség (American Federation of Labour – AFL) vezetője, Samuel Gompers volt. ALCOC 1971, 18–49.



munkavégzése, a fiatalok munkavállalási korhatára, valamint az éjszakai munka szabályozása témaköreiben.<sup>2</sup> Az ILO a második világháború éve alatt Amerikába kényszerült áthelyezni központját, ahol 1941-ben Philadelphiában 41 ország munkáltatói, munkavállalói és kormányzati képviselőinek részvételével nemzetközi munkaügyi konferenciát tartottak. Ezen a konferencián fogadták el az ILO alapokmányát. Az alapító szerződés melléklete, a philadelphiai nyilatkozat deklarálta, hogy „minden emberi lénynek, fajra, vallásra vagy nemre tekintet nélkül, joga van törekedni mind az anyagi jólétre, mind a szellemi fejlődésre a szabadság és méltóság, gazdasági biztonság és egyenlő esélyek feltételei között”.<sup>3</sup> A philadelphiai nyilatkozat szerint az államoknak törekedniük kell a teljes foglalkoztatottságra és az életszínvonal emelésére, illetve igazságos feltételeket kell biztosítaniuk a keresetek, a munkaidő tekintetében, beleértve szükség esetén a minimálbérek meghatározását is. Az ILO elismerte a kollektív tárgyalás jogát, s hangsúlyozta, hogy a munkaadókat és a munkavállalókat is be kell vonni a gazdaság- és szociálpolitika alakításába. A philadelphiai nyilatkozat egyik alapvető megállapítása az volt, hogy a munka nem áru.<sup>4</sup>

Nem sokkal a második világháború után, 1946 júliusában az Egészségügyi Világszervezet (WHO) az alapokmányában deklarálta a gazdasági és szociális jogok egyik fontos elemét, kimondva, hogy „fajra, vallásra, politikai meggyőződésre, gazdasági vagy szociális körülményekre való tekintet nélkül valamennyi emberi lény egyik alapvető joga a lehető legmagasabb színvonalú egészségügyi ellátáshoz való jog”.<sup>5</sup>

Közel húszévi előkészület után az ENSZ Közgyűlése 1966. december 16-án fogadta el a GSZKJNE-t,<sup>6</sup> amely vitathatatlanul az egyik legalapvetőbb nemzetközi emberi jogi dokumentum, és a gazdasági, szociális és kulturális jogok első átfogó katalógusának

<sup>2</sup> *The International Labour Organization's Fundamental Conventions* (2003). Geneva, International Labour Office, InFocus Programme on Promoting the Declaration. Elérhető: [www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/ilodeclarationonfundamentalprinciplesandrightsatwork1998.pdf](http://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/ilodeclarationonfundamentalprinciplesandrightsatwork1998.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>3</sup> ILO Declaration of Philadelphia. Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation. Art. II (a). Elérhető: [http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO\\_dec\\_philadelphia.pdf](http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO_dec_philadelphia.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>4</sup> Lásd még: 70 éve fogadták el a philadelphiai nyilatkozatot (2014). *MTVA Sajtó- és Fotóarchívum*, 2014. 19. hét. Elérhető: <http://old.mtva.hu/hu/sajto-es-fotoarchivum/7941-70-eve-fogadtak-el-a-philadelphiai-nyilatkozatot> (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>5</sup> Constitution of the World Health Organization. A szervezet alkotmányát egy New Yorkban 1946. június 19. és július 22. között tartott konferencián (International Health Conference) fogadták el. 1946. július 22-én 61 állam képviselője írta alá a szerződést, amely 1948. április 7-én lépett hatályba. Lásd: [www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>6</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27. [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx) (2016. 06. 21.). 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. A Magyar Népköztársaság a megerősítő okirat letétbe helyezésekor az alábbi nyilatkozatot tette: „A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa kijelenti, hogy a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkének 1. és 3. bekezdése ellentétben áll az Egyezségokmány egyetemes jellegével. Az államok szuverén egyenlőségének alapelvéből következik az a követelmény, hogy az Egyezségokmánynak minden állam minden megkülönböztetés és korlátozás nélkül részesévé válhassék.”

tekinthető.<sup>7</sup> Az ENSZ Közgyűlése az Egyezségokmányt egy időben fogadta el a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával*<sup>8</sup> (továbbiakban: PPJNE), létrehozva ezzel, az 1948. évi *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatával* egyetemben, *Az emberi jogok nemzetközi törvényének* alappilléreit.<sup>9</sup>

Az Egyezségokmány elsőként fogalmazza meg kötelező erővel a népek önrendelkezési jogát mint a nemzetközi jogrend sarokkövét, amelynek értelmében „a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket”. A PPJNE szövegével megegyező megfogalmazásban a GSZKJNE I. részének 1. cikke azt is kimondja, hogy „minden nép [...] szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival”, és semmilyen esetben sem fosztható meg a létfenntartásához, a fennmaradásához szükséges eszközeitől.<sup>10</sup> Ezt az elvet később több dokumentum, így az 1993-ban tartott Emberi Jogi Világkonferencián elfogadott *Bécsi nyilatkozat és akció-program* (Vienna Declaration and Programme of Action) is megerősítette.<sup>11</sup>

Az Egyezségokmány katalogizálja az úgynevezett második generációs emberi jogokat, alapul véve az egyetemes nyilatkozat által már felsorolt gazdasági, szociális és kulturális jogokat.<sup>12</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy e jogok főbb csoportjai, az egyes államok kötelezettségvállalásától függetlenül, minden részes államban azonosak. Az első csoportba a munka-

<sup>7</sup> Fact Sheet No. 16. (Rev. 1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>8</sup> International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with article 49. Elérhető: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.) 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

<sup>9</sup> Bővebben: ALSTON–GOODMAN 2012. Part B. Normative Foundation of International Human Rights; 3. Civil and political rights; 4. Economic and social rights; Part D. International Human Rights Institutions; 8. The United Nations human rights system.

<sup>10</sup> GSZKJNE I. részének 1. cikke: „1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket. 2. Céljai elérése érdekében minden nép – a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi gazdasági együttműködésből és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartásával – szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival. Semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamilyen nép a létfenntartásához szükséges eszközeitől. 3. Az Egyezségokmányban részes államok, ideértve azokat is, amelyek önkormányzat nélküli, illetőleg gyámsági területek igazgatásáért felelősek, előmozdítják a népek önrendelkezési jogának megvalósítását, s ezt a jogot az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezéseivel összhangban tiszteletben tartják.” 1976. évi 9. törvényerejű rendelet. Bővebben: SAUL–KINLEY–MOWBRAY 2014, 12.

<sup>11</sup> Vienna Declaration and Programme of Action. Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, par. 2. UN Doc. A/Conf.157/23, 12 July 1993. Elérhető: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>12</sup> Az Egyezségokmány 6–15. cikkai deklarálják a munkához való jogot (6. cikk), az igazságos és kedvező munkafeltételek élvezésének jogát (7. cikk), a szakszervezet alapításának és az abba való belépésnek a jogát (8. cikk), a jogot a szociális biztonságra és a társadalombiztosításra (9. cikk), a lehető legszélesebb körű védelem jogát a család számára, különösen az anyák, gyermekek és fiatalok számára (10. cikk), a jogot a megfelelő életszínvonalra (11. cikk), a jogot arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze mindenki (12. cikk), a jogot a művelődéshez (13. és 14. cikk) és a kulturális életben való részvétel jogát (15. cikk). 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

vállalók jogai tartoznak, beleértve a munkához való jogot, a munkavállalás szabadságát, a munkavállalók jogát a tisztességes bérekhez és az egyenlő munkáért egyenlő díjazás elvének alkalmazásához, valamint a szabadidőhöz és észszerű munkaidő-korlátozáshoz, a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez, a szakszervezet alapításhoz való jogot és a sztrájkjogot. A második csoportba sorolandó a szociális biztonsághoz és a szociális védelemhez való jog, beleértve a megfelelő társadalombiztosításhoz való jogot, azt, hogy önkényesen vagy indokolatlanul senkit sem lehet megfosztani e jogok egyenlő élvezetétől, illetve a munkanélküliség, betegség, idősor és egyéb megélhetési nehézségek esetére szóló megfelelő védelemhez való jogot. A család védelme és támogatása képezi a harmadik fontos csoportját a gazdasági, szociális jogoknak, beleértve a szabad beleegyezésen alapuló házasságkötés jogát, az anyaság és apaság védelmét, valamint a gyermekek oltalmát, diszkriminációjuk tilalmát, valamint a gazdasági és társadalmi kizsákmányolásukkal szembeni védelmüket. Az emberi méltóság tiszteletben tartása szempontjából igen fontos a megfelelő életszínvonal eléréséhez való jog, amely e jogok negyedik csoportját alkotja, beleértve a megfelelő táplálkozáshoz, a megfelelő lakhatáshoz, a vízhez és ruházódáshoz való jogot, és azt, hogy senki se éhezzen. Az egészséghez való jog szintén szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz és az élethez való joghoz, ami azt jelenti, hogy mindenkinek hozzáférést kell biztosítani az egészségügyi létesítményekhez, szolgáltatásokhoz, biztosítani kell az egészséges munkahelyi és környezeti feltételeket, védelmet kell nyújtani járványos betegségek ellen, és biztosítani kell más megbetegedések megelőzését, gyógyítását és ellenőrzését is. Ebbe a körbe sorolandó a szexuális és reprodukív egészség biztosítása is. Az ötödik csoportba az oktatáshoz való jog tartozik, beleértve az ingyenes és kötelező iskolai oktatáshoz való jogot, továbbá a rendelkezésre álló és hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatáshoz való jogot, amit fokozatosan ingyenessé kell tenni. Úgyisntén ebbe a körbe tartozik a szülőknek azon joga, hogy szabadon választhassanak iskolát gyermekeik számára. Végül, de nem utolsósorban, hatodik csoportként a kulturális jogokat kell megemlíteni, beleértve azt a jogot, hogy bárki részt vehessen a kulturális életben, és részesülhessen a tudományos haladás eredményeiben, valamint idesorolandó a szerzők erkölcsi és anyagi érdekeinek, tudományos, irodalmi és művészeti eredményeiknek a védelme is.<sup>13</sup>

Ezek a jogok, mint minden más emberi jog, kettős szabadságjogok: egyrészt szabadság abban az értelemben, hogy az adott államnak tiszteletben kell tartania az egyén jogát (*freedom from the State*), és szabadság abban az értelemben is, hogy e jogok megvalósítása az állam révén érhető el (*freedom through the State*). A gazdasági, szociális és kulturális jogoknak van egy sajátos kollektív dimenziójuk, vannak értelemszerűen csak közösen gyakorolható jogok is, mint például a szakszervezet-alapítási jog, a kollektív alkuhoz való jog vagy a szociális párbeszéd, de alapvetően a gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében is egyéni jogokról van szó.

E jogoknak (*socioeconomic rights*) a tartalmát és értelmezését – ahogy arról az alábbiakban részletesebben is szót ejt e tanulmány – a későbbiek során egyrészt az Egyezségokmány végrehajtását felügyelő testület, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (továbbiakban: GSZKJ Bizottsága vagy CESCR)<sup>14</sup> fejtette ki az úgynevezett általános

<sup>13</sup> Fact Sheet No. 16. (Rev. 1), CESCR.

<sup>14</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

kommentárjaiban,<sup>15</sup> de különböző szakértői csoportok állásfoglalásai (pl. limburgi elvek, maastrichti irányelvek), valamint a nemzetközi és nemzeti bíróságok ítéletei ugyancsak nagymértékben hozzájárultak értelmezésükhöz.<sup>16</sup>

Fontos megemlíteni, hogy bár a gazdasági, szociális és kulturális jogok, illetve a polgári és politikai jogok kialakulása, természete és megvalósíthatósága között vannak különbségek, előbbieket semmiképpen nem tekinthetők másodlagosnak utóbbiakhoz képest. A dolgozók jogai, a tisztességes munkahelyi körülményekhez, a szociális biztonsághoz, a családi élet védelméhez, a kulturális életben való részvételhez való jogok, a lakhatáshoz való hozzáférés, az élelmiszerhez, a vízhez, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való jogok éppúgy fontos jogok, mint az alapvető polgári és politikai jogok és szabadságok. A jogok e két generációjának jogi kötelező ereje egyenlő, és nincsenek alá-fölé rendeltségi viszonyban egymással. Az államoknak, függetlenül politikai, gazdasági és kulturális rendszerüktől, valamennyi emberi jogot és alapvető szabadságjogot tisztességes és egyenlő módon, ugyanazon az alapon és azonos súllyal kell kezelniük.<sup>17</sup>

Tényként kell ugyanakkor megállapítani, hogy a polgári és politikai jogok azonnali megvalósításával szemben a gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében a GSZKJNE általános szabályként a fokozatos megvalósítás követelményét fogalmazta meg.<sup>18</sup> Az Egyezségokmány egyik fontos jellemzője, hogy a részes államok progresszív módon kötelesek biztosítani a szerződésben elismert jogok teljes gyakorlását (*with a view to achieving progressively the full realization of the rights*),<sup>19</sup> illetve hogy „a fejlődő országok, kellő figyelemmel az emberi jogokra és saját nemzetgazdaságukra, maguk határozhatják meg, hogy milyen mértékben biztosítják az Egyezségokmányban elismert gazdasági jogokat azok számára, akik nem állampolgáraik”.<sup>20</sup> Az Egyezségokmány II. része 2. cikkének 1. pontja kimondja, hogy mindegyik részes állam „kötelezi magát arra, hogy [...] a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket”, eleget tesz vállalt kötelezettségeinek. Ezzel összhangban a gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án elfogadott ENSZ-egyezmény 4. cikke rögzíti, hogy „Az Egyezményben részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Amennyiben gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák

<sup>15</sup> Lamm Vanda professzor *Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről* című gondolatébresztő, kitérő tanulmányában választotta ezt az elnevezést mind az általános ajánlásokra, mind pedig az általános észrevételekre. In SZOBOSZLAI-KISS – DELI 2013, 302.

<sup>16</sup> LANGFORD 2009.

<sup>17</sup> Vienna Declaration and Programme of Action. par. 5.

<sup>18</sup> DONNELLY 2013, Part I. Toward a Theory of Human Rights, 3. Economic Rights and Group Rights, 1. The Status of Economic and Social Rights, 40., Part V. Contemporary Issues, 14. The West and the Economic and Social Rights, 235–252.

<sup>19</sup> GSZKJNE II. része 2. cikkének (1) bekezdése.

<sup>20</sup> GSZKJNE II. részének 2. cikke. 1976. évi 9. törvényerejű rendelet; CRAVEN 1998, Chapter I. 3. State Obligations. 106–152.

meg.”<sup>21</sup> Az ENSZ keretében 2006. december 13-án New Yorkban elfogadott, a fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény a részes államok általános kötelezettségeiről szóló 4. cikk (2) bekezdésében ugyancsak deklarálja, hogy „Tekintettel a gazdasági, szociális és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz ezen jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.”<sup>22</sup>

Az ENSZ 1993. évi, bécsi Emberi Jogi Világkonferenciáján a részt vevő kormányok arra ösztönözték az Emberi Jogok Bizottságát<sup>23</sup> és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságát, hogy vizsgálják meg egy kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozásának lehetőségét, hogy hasonlóan más emberi jogi egyezményekhez az Egyezségokmány megsértése esetén legyen az egyéneknek is lehetőségük panaszeljárást kezdeményezni.<sup>24</sup> A kiegészítő jegyzőkönyv első tervezetét 1997-ben mutatta be a GSZKJ Bizottsága, majd 2002-ben egy munkacsoportot hozott létre a feladat folytatására.<sup>25</sup> Hosszú előkészítés után 2008. december 10-én fogadta el az ENSZ Közgyűlése a civil társadalom által már régóta szorgalmazott,<sup>26</sup> az egyéni panaszeljárások megindítását lehetővé tevő mechanizmust (*individual complaints mechanism*) intézményesítő kiegészítő jegyzőkönyvet,<sup>27</sup> amely 2009. szeptember 24-én nyílt meg aláírásra, és 2013. május 5-én lépett hatályba.<sup>28</sup> Magyarország, bár ezt a CESCR többször is proponálta, mind ez idáig nem csatlakozott a jegyzőkönyvhöz.<sup>29</sup>

## A GSZKJNE részes államainak kötelezettségei

A nemzetközi emberi jogi egyezmények betartása alapvetően a részes államok kötelezettsége. A jogkövető magatartás tanúsítása nyilvánvaló követelmény, ennek ellenére tény az, hogy valamennyi állam kisebb-nagyobb mértékben mégis megsérti a kötelezettségeit.<sup>30</sup>

<sup>21</sup> 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>22</sup> Az eredeti angol szöveg: „With regard to economic, social and cultural rights, each State Party undertakes to take measures to the maximum of its available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, with a view to achieving progressively the full realization of these rights, without prejudice to those obligations contained in the present Convention that are immediately applicable according to international law.” A kihirdetett magyar nyelvű változatban a „social” kifejezés „társadalmi”-nak lett lefordítva, de a jelen tanulmány e helyett a „szociális” kifejezést használja. Forrás: 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>23</sup> United Nations Commission on Human Rights.

<sup>24</sup> Vienna Declaration and Programme of Action. Part II. point 75.

<sup>25</sup> ARAMBULO 1996, Chapter III C 4. Results of the Experts’ Meeting.

<sup>26</sup> NGO Coalition for the OP-ICESCR. Elérhető: [www.escr-net.org/op-icescr](http://www.escr-net.org/op-icescr) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 23.)

<sup>27</sup> Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN. Doc. A/RES/63/117, 5 March 2009. Sixty-third session, Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2008 [on the report of the Third Committee (A/63/435)]

<sup>28</sup> BIGLINO–GOLAY 2013, 3.

<sup>29</sup> Lásd: <http://indicators.ohchr.org> (A letöltés időpontja: 2016. 06. 23.)

<sup>30</sup> LANDMAN 2004.

Az ENSZ és más nemzetközi szervezetek, valamint a nem kormányzati szervezetek jelentéseit, a nemzetközi és nemzeti bíróságok ítéleteit olvasva meg lehet kockáztatni azt a kijelentést, hogy csak nagyon kevés állam tesz maradéktalanul eleget a nemzetközi egyezményekből eredő kötelességeinek. Ez a megállapítás különösen igaz lehet a gazdasági, szociális és kulturális jogok betartása esetében, hiszen a szegénység, a tisztességes munkafeltételek, valamint a legegységesebb lakhatási feltételek, illetve az egészségügyi és szociális ellátás hiánya, az oktatáshoz való hozzáférés lehetetlensége, a hátrányos megkülönböztetés legkülönbözőbb formái azokban az országokban is előfordulnak, amelyek részesei az Egyezségokmányoknak.<sup>31</sup> Jóllehet a CESCR 9. számú általános kommentárjában (1998) megfogalmazta, hogy egyik gazdasági, szociális és kulturális jog érvényesíthetősége sem zárható ki, a bírói gyakorlat azt mutatja, hogy a részes államok különböző megfontolásokból halogatják az Egyezségokmányban elismert jogok teljes biztosítását.<sup>32</sup> Természetesen az okok igen különbözők lehetnek attól függően, hogy elsősorban a hajlandóság, a politikai akarat hiányzik az adott állam részéről, vagy egyéb körülmények játszanak közre a meg nem felelésben.

1992-ben DANILO TÜRK mint az ENSZ Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságának különmegbízottja jelentést készített az államok kötelezettségeinek természetéről, amely a mai napig hasznos útmutatóként szolgál e kérdésben.<sup>33</sup> A második generációs jogokra vonatkozó alapvető posztulátumait azonban már egy évvel korábbi jelentésében is deklarálta.<sup>34</sup> Alapgondolata az volt, hogy minden állam különböző jogi kötelezettségeket vállalt a gazdasági, szociális és kulturális jogok teljesítése érdekében, és e kötelezettségek jogi természete azonos megítélés alá esik a polgári és politikai jogokkal. E jogok megvalósításának és megsértésének is egyaránt vannak helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi dimenziói. Az államoknak – a változó gazdasági helyzetűtől függetlenül – állandó figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy kihasználják „az összes rendelkezésre álló forrást” a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítása érdekében. Jóllehet az egyes államok kötelezettségvállalásai eltérők lehetnek, minden emberi jogot az egyenlő hozzáférés és lehetőség elve alapján biztosítani kell. Az államoknak különösen figyelniük kell a sérülékeny és hátrányos helyzetű csoportokra, amelyek a legkevésbé képesek saját erejükből e jogok elérésére. A dokumentum hangsúlyozza, hogy az egyes államok gazdasági fejlettségüktől függetlenül kötelesek mindenki számára biztosítani a létminimumot. A különmegbízott által leszögezett posztulátumok szerint a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítására irányuló kötelezettségek többdimenziósak. Makroszinten a nemzeti és helyi kormányzatok, valamint ügynökségek, továbbá e normák megsértésére szintén

<sup>31</sup> POGGE 2005.

<sup>32</sup> CESCR General comment No. 9 (1998): *The domestic application of the Covenant*. Nineteenth session, 1 December 1998. UN. Doc. E/C.12/1998/24. International Human Rights Instruments, Volume II. Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, HRI/GEN/1/REV.9 (Vol. II.), 27 May 2008.

<sup>33</sup> Final report submitted by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur: *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16. 3 July 1992. Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention on Discrimination and Protection of Minorities, Forty-fourth session.

<sup>34</sup> Second progress report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur: *Realization of Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/17. 18 July 1991. Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention on Discrimination and Protection of Minorities, Forty-third session. 18–19., par. 52.

képes harmadik személyek az érintettek, úgyszintén ebbe a körbe tartozik az államok nemzetközi közössége, valamint a kormányközi szervezetek és ügynökségek is. Ebből DANILO TÜRK azt a következtetést vonta le, hogy valamennyi szereplőnek hallgatólagos vagy kifejezett megbízatása a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítása. E jogokat szem előtt kell tartaniuk és közvetlenül alkalmazniuk kell tevékenységük, politikájuk, projektjeik és programjaik során, biztosítva, hogy azok nem veszélyeztetik e jogok megvalósításának kilátásait, és egyetlen államot sem akadályoznak abban, hogy eleget tegyen e jogok megvalósításával kapcsolatos jogi kötelezettségeinek. Az emberi jogok nem léteznek légtüres térben. Valamennyi jog érvényesülése, beleértve a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, sokféle gazdasági, társadalmi, politikai, történelmi, filozófiai, jogi döntéstől és erőttől függ. Mindegyikük, a többit kiegészítve, szerepet játszik a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósításában. Egyiket sem szabad túlhangsúlyozni, és egyiket sem szabad elfelejteni. Végül a dokumentum kiemeli a nemzetközi együttműködés szükségességét, tekintettel arra, hogy a globális gazdaság, valamint a társadalmi struktúráknak és folyamatoknak a növekvő integrációja és nemzetközivé válása felerősíti a nemzetközi együttműködés és felelősségvállalás jelentőségét.<sup>35</sup> A nemzetközi technikai segítségnyújtást a CESCR 2. számú általános kommentárja (1990) értelmezte, utalva az Emberi Jogok Bizottsága 1989 márciusában elfogadott 1989/13. számú határozatára, amely sürgette, hogy a különböző, a fejlődés területén tevékenykedő ENSZ-ügynökségek működjenek együtt a gazdasági, szociális és kulturális jogok teljes tiszteletben tartása érdekében.<sup>36</sup>

A GSZKJNE részes államainak kötelezettségeiről és azok jellegéről szóló limburgi elvek<sup>37</sup> kimondta, tekintettel arra, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok oszthatatlanok, egymással szorosan összefüggenek, a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezményben megfogalmazott jóhiszeműség elvét szem előtt tartva, egyenlő figyelmet kell fordítani mind a polgári és politikai, mind pedig a gazdasági, szociális és kulturális jogok végrehajtására és előmozdítására.<sup>38</sup> A gazdasági, szociális és kulturális jogok teljes gyakorlásának fokozatos megvalósításakor különös figyelmet érdemelnek a szegények és más hátrányos helyzetű csoportok életszínvonalát javító intézkedések, beleértve az őslakos népeket és kisebbségeket is. A limburgi elvek hangsúlyozza, hogy a részes államok kötelesek haladéktalanul lépéseket tenni a gazdasági, szociális és kulturális jogok teljes megvalósítása érdekében. Ez azt jelenti, hogy e jogok sajátos természetét szem előtt tartva a részes államoknak minden megfelelő eszközzel, ideértve a törvényhozási, közigazgatási, igazságügyi, gazdasági, szociális és oktatási intézkedések meghozatalát, erőfeszítéseket kell tenniük kötelezettségeik teljesítése érdekében. Az Egyezségokmányba foglalt jogok védelme megköveteli a megfelelő jogalkotási intézkedések megtételét a részes államok részéről, ezek sok esetben szükségesek, de önmagukban nem elegendők; a részes államoknak biztosítaniuk

<sup>35</sup> *Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions*, 8.

<sup>36</sup> *CESCR General comment No. 2 (1990): International technical assistance measures (Art. 22 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Fourth session, 2 February 1990. UN. Doc. E/1990/23. Elérhető: [www.escr-net.org/resources/general-comment-2](http://www.escr-net.org/resources/general-comment-2) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.)

<sup>37</sup> *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex; *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 2. (1987) 122–135.

<sup>38</sup> III. rész, 1. cím: A szerződések betartása. 26. cikk: *Paeta sunt servanda*: „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok.” 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

kell e jogok védelme és megvalósítása érdekében a hatékony jogorvoslatot, adott esetben a bírósági jogorvoslatot is. Az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlásának fokozatos biztosítását úgy kell értelmezni, hogy a részes államoknak a lehető leggyorsabban kell megvalósítaniuk a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, és ez a kötelezettség semmilyen körülmények között nem ad lehetőséget arra, hogy a részes államok végtelenségig elhalasszák e jogok teljes körű realizálását. A limburgi elvek értelmében tehát nem szabad az Egyezségokmányba foglalt jogok megvalósítását halogatni, sőt valamennyi részes állam köteles haladéktalanul lépéseket tenni annak érdekében, hogy teljesítsék szerződéses kötelezettségeiket. Ez az értelmezés összhangban áll a CESCR 3. számú általános kommentárjával (1990), amely kimondja, hogy az Egyezségokmány hatálybalépését követően észszerű rövid időn belül lépéseket kell tenni a belefoglalt jogok fokozatos megvalósítása érdekében.<sup>39</sup>

A fokozatosság elve alól vannak kivételek is, például a részes államok azonnal (*as speedily as possible*)<sup>40</sup> kötelesek alkalmazni az Egyezségokmány II. részének 2. cikkében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amelyben szereplő felsorolás nem tekinthető taxatívnak, és magába foglalja mind a *de iure*, mind a *de facto* diszkriminációmentesség megvalósítását.<sup>41</sup> A hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy a részes államok kellő figyelmet fordítsanak valamennyi releváns nemzetközi intézményre, beleértve a faji megkülönböztetés felszámolásáról szóló nyilatkozatot és egyezményt (CERD)<sup>42</sup> 1963-ból, illetve 1965-ből, valamint a szerződés tevékenységét felügyelő bizottság ajánlásait. A diszkrimináció tilalmához hasonlóan a részes államok azonnal kötelesek érvényt szerezni az Egyezségokmány 8. cikkébe foglalt szakszervezeti jogoknak és sztrájkjogoknak, valamint a 10. cikk (3) bekezdése értelmében „különleges intézkedéseket kell tenni minden gyermek és fiatalok védelmére és segítésére, származásukra és az egyéb körülményekre való tekintet nélkül”. Meg kell őket védeni a gazdasági és társadalmi kizsákmányolással szemben, és „a törvény szerint büntetni kell e személyek olyan munkára történő alkalmazását, amely káros az erkölcsükre vagy az egészségükre, életveszélyes vagy akadályozza rendes fejlődésüket”. A részes államok ezen túlmenően „kötelesek azt a korhatárt megállapítani, melyen alul a fizetett gyermekmunka tilos és törvényileg büntetendő”. Ugyanígy azonnali intézkedéseket kell foganatosítaniuk a GSZKJNE 7. cikk (a) pontjával összhangban annak érdekében, hogy „méltányos munkabért és az egyenlő munkáért minden megkülönböztetés nélkül járó egyenlő díjazást” garantáljanak, „különösen pedig a nők számára olyan munkakörülmények biztosítását, amelyek – ugyanazon munkáért való ugyanazon díjazás mellett – nem maradnak el a férfiak munkakörülményeitől”. Az Egyezségokmány 13. cikke (2) bekezdésének (a) pontja értelmében a részes államok kötelesek az alapfokú oktatást

<sup>39</sup> CESCR General comment No. 3 (1990): *The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*. Fifth session, 14 December 1990. UN. Doc. E/1991/23. par. 2. *International Human Rights Instruments*, Volume II. Elérhető: [www.refworld.org/docid/4538838e10.html](http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>40</sup> The Limburg Principles. par. 38; SAUL–KINLEY–MOWBRAY 2014, 204.

<sup>41</sup> GSZKJNE II. része 2. cikkének (2) bekezdése: „Az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását.” 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

<sup>42</sup> 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.



mindenki számára kötelezővé és ingyenessé tenni. Hasonlóan azonnali megvalósítást igényelnek az Egyezségokmány 13. cikke (3) és (4) bekezdésében megfogalmazottak, azaz tiszteletben kell tartani „a szülőknek, illetőleg adott esetben a törvényes gyámoknak a szabadságát arra, hogy a hatóságok által létesített iskola helyett az állam által megállapított vagy jóváhagyott minimális iskoláztatási követelményeknek egyébként megfelelő más iskolákat válasszanak gyermekeik számára, és hogy gyermekeik vallási és erkölcsi nevelését saját meggyőződésükkel összhangban biztosítsák”. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy a 13. cikk „egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az csorbítaná az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására, mindenkor azzal a feltétellel, hogy az e cikk 1. bekezdésében meghatározott elveket<sup>43</sup> tiszteletben tartják, és hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelelő”.<sup>44</sup>

Általános szabályként a GSZKJNE nem tesz különbséget a részes állam polgárai és más személyek között, ugyanakkor kivételként a szerződés 2. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy – amint azt korábban már idéztük is – a fejlődő országok szabadságában áll arról határozni, hogy a nem állampolgárok számára mely fokon biztosítják az Egyezségokmány által akceptált gazdasági jogokat. Ezt a cikket azonban csak szűken lehet értelmezni.<sup>45</sup>

A limburgi elvek a kötelezettség fokozatos teljesítésének köteleességét nem teszik függővé az erőforrások növelésétől, ugyanakkor az Egyezségokmányba foglalt jogok elérése érdekében a fokozatosság elve megköveteli a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználását. Az Egyezségokmányban megfogalmazott lépcsőzetességet nemcsak az erőforrások növelésével, hanem a társadalmi források fejlesztésével is elő kell mozdítaniuk a részes államoknak. Ezen túlmenően a gazdasági fejlettségi szintjüktől függetlenül mindenki számára biztosítaniuk kell a gazdasági, szociális és kulturális jogok minimumát és az alapvető szolgáltatásokat. Az Egyezségokmány 4. cikke szerint a „részes államok elismerik, hogy az állam által az Egyezségokmánnyal összhangban biztosított jogok gyakorlása során az állam e jogokat csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg”. Figyelmet érdemel a GSZKJNE 5. cikke is, amely kimondja, hogy a szerződést nem lehet akként értelmezni, hogy bárkit is – akár államot, csoportot vagy személyt – felhatalmazza az Egyezségokmány által elismert bármely jog megsemmisítését célzó cselekvésre, vagy feljogosítana e jogoknak, illetve szabadságoknak az Egyezségokmány által meghatározott lehetséges korlátozásának – a szerződés által szabott kereteken túli – kiterjesztésére. Szintén az 5. cikk szerint az Egyezségokmány nem engedi meg a valamely állam által már nemzeti jogszabályban vagy nemzetközi kötelezettségként vállalt, illetve szokás révén elismert alapvető emberi jog korlátozását, derogációját „azzal az ürüggyel, hogy az Egyezségokmány az ilyen jogokat

<sup>43</sup> Néhány példa az e bekezdés által deklarált elvek közül: mindenkit megillet a művelődéshez való jog, az iskoláknak az emberi jogok és emberi méltóság tiszteletére kell nevelniük, az oktatási intézményeknek a béke, az egymás iránti megértés, a tolerancia fontosságát kell hangsúlyozniuk, és ezek elérését előmozdítaniuk stb.

<sup>44</sup> *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*. Fact Sheet No. 33. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 15. Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

<sup>45</sup> SAUL–KINLEY–MOWBRAY 2014, 214–217.

nem vagy csak kisebb mértékben ismeri el”. A 25. cikkkel összhangban az Egyezségokmány egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az hátrányosan befolyásolja valamely népet ahhoz, hogy teljes mértékben és szabadon élvezze és kihasználja természeti kincseit és erőforrásait. Ha a részes államok belső joga vagy az általuk kötött két- vagy többoldalú megállapodások szerint – amelyek már hatályban vannak, vagy hatályba léphetnek – kedvezőbb elbírálásban részesülnének az Egyezségokmány által védett személyek, akkor azok hatályát az Egyezségokmány nem érinti. A GSZKJNE semmiképpen nem korlátozza, hogy az ilyen esetekben a részes államok a védett személyre nézve az előnyösebb elbírálást (*more favourable treatment*)<sup>46</sup> alkalmazzák.

## Következtetések

A GSZKJNE elfogadása óta eltelt öt évtizedben a szerződés megfelelő alapnak bizonyult a belefoglalt jogok megvalósításához, de az is nyilvánvalóvá vált, hogy az Egyezségokmány olykor általánosságban megfogalmazott szövege többféle értelmezésre ad lehetőséget. A GSZKJNE előkészítése és megfogalmazása közel húsz évig tartott, és a végleges szövegnek nemcsak jogi, hanem politikai szempontból is elfogadhatónak kellett lennie. Minden valószínűség szerint lehetett volna pontosabb textust is alkotni, de az Egyezségokmányba foglalt jogok csak az akkor meglévő politikai kompromisszum keretein belül nyerhettek megfogalmazást. Az olyan kifejezések, mint „vállalja, hogy tegyen lépéseket”, „minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogalkotási intézkedéseket”, „azzal a céllal, hogy fokozatosan elérje a jogok teljes körű megvalósítását”, „a rendelkezésére álló erőforrásai maximális felhasználásával”, „megkülönböztetés nélkül”, illetve „nemzetközi segítség és együttműködés útján”,<sup>47</sup> további értelmezést igényeltek.

Az egységes értelmezés iránti igényt elsősorban a CESCR általános kommentárjai elégitették ki. E kommentárok részletes magyarázatot fűztek mind az Egyezségokmány egészéhez, mind az államok kötelezettségeihez, különösen jelentési kötelezettségeihez, és természetesen értelmezték az egyes jogokat is. BÓDIG MÁTYÁS 2014-ben megjelent kiváló tanulmányában az általános kommentárok kapcsán „CESCR-dogmatikáról” értekezik, és nem vitatja, hogy a GSZKJ Bizottságának jó oka volt arra, hogy ezekhez a dogmatikai újításokhoz folyamodjon.<sup>48</sup> Kétségtelenül sokféle megfontolás állt és áll az általános kommentárok megfogalmazása mögött, de ezektől függetlenül ezen állásfoglalások nagyban hozzájárultak az Egyezségokmány egyes cikkeinek, és ezáltal az Egyezségokmány lényegének, céljainak a jobb megértéséhez. Az egyes cikkek magyarázata, kiterjesztő értelmezése, ha nem is kifejezetten, de közvetetten, új jogokat generált.

<sup>46</sup> Fact Sheet No. 16 (Rev. 1), CESCR. Chapter 4. Substantive provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 5.

<sup>47</sup> Lásd: az Egyezségokmány 2. cikkének (1) és (2) bekezdése.

<sup>48</sup> BÓDIG 2014.

Sokan és sokféle megközelítésben írtak már a vízhez való jogról, amelyet a CESCR 15. számú általános kommentárja (2003) fejtett ki először.<sup>49</sup> Nem lebecsülendő eredménynek tekinthető, hogy részben ennek hatására 2010. július 28-án az ENSZ Közgyűlése határozatban deklarálta a vízhez való jogot.<sup>50</sup> Mindazonáltal az ENSZ Közgyűlésének e 64/92. számú határozata mérföldkőnek tekinthető, de ettől még nem beszélhetünk kiényszeríthető jogról, ugyanakkor az első lépések kétségtelenül megtörténtek ennek megvalósítása felé.

Tovább folytatva a sort, a CESCR 2016 májusában elfogadott 22. számú általános kommentárja a szexuális és reprodukív egészséghez való jogról<sup>51</sup> teljesen új dimenzióba helyezte az Egyezségokmány 12. cikkét.<sup>52</sup> Érdekessége e dokumentumnak, hogy utal a korábbi, 2000-ben elfogadott, szintén az egészséghez való jogot értelmező 14. számú általános kommentárra, ami úgy is tekinthető, hogy a CESCR saját korábbi állásfoglalását fejlesztette tovább.<sup>53</sup> A bizottság a nemen alapuló megkülönböztetés elleni küzdelem fontosságát hangsúlyozta, és nemcsak a korábbi álláspontját egészítette ki, hanem utalt mindazon gazdasági, szociális, polgári és politikai jogokra, amelyekkel kölcsönösen együtt értelmezhető a szexuális és reprodukív egészséghez való jog.<sup>54</sup> Az általános kommentár alap gondolata,

<sup>49</sup> *CESCR General comment No. 15 (2003): The right to water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Twenty-ninth session, 20 January 2003. UN. Doc. E/C.12/2002/11. Official Records of the Economic and Social Council, 2003. Supplement No. 2. (E/2003/22), Annex IV. Elérhető: [www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.) Lásd a kommentár 1. pontját: „[...] A vízhez való emberi jog nélkülözhetetlen az emberi méltóságnak megfelelő élethez. E jog más emberi jogok megvalósulásának előfeltétele. [...]” A 2. pontban rögzítettek szerint mindenkit megillet: „[...] az elegendő, biztonságos, elfogadható, fizikailag hozzáférhető és megfizethető vízhez való jog, mind személyes, mind háztartási felhasználásra. [...]”

<sup>50</sup> *UN General Assembly Resolution 64/292. The human right to water and sanitation*. UN. Doc. A/RES/64/292, 3 August 2010. Sixty-fourth session, Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 [without reference to a Main Committee (A/64/L.63/Rev.1 and Add.1)].

<sup>51</sup> *CESCR General comment No. 22 (2016) on the right to sexual and reproductive health (Art. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. 1 May 2016. UN. Doc. E/C.12/GC/22. Elérhető: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.)

<sup>52</sup> GSZKJNE III. részének 12. cikke: „1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze. 2. Az Egyezségokmányban részes államok által a jog teljes megvalósítása érdekében teendő intézkedéseknek különösen az alábbiakra kell kiterjedniük: a) a halvaszületés, a csecsemőhalálozás csökkentése, valamint a gyermekek egészséges fejlődése érdekében szükséges intézkedések; b) a környezet és az ipar egészségügyének minden vonatkozásában történő megjavítása; c) a járványos, helyileg rendszeresen előforduló járványos és foglalkozási, valamint más megbetegedések megelőzése, gyógyítása és ellenőrzése; d) olyan feltételek megteremtése, amelyek megbetegedés esetén mindenki számára biztosítják az orvosi ellátást és kezelést.” 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

<sup>53</sup> *CESCR General comment No. 14 (2000): The right to the highest attainable standard of health (Art. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Twenty-second session, 11 August 2000. UN. Doc. E/C.12/2000/4. par. 2, 8, 11, 16, 21, 23, 34, 36. Elérhető: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/34/PDF/G0043934.pdf?OpenElement> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.)

<sup>54</sup> Lásd a 22. számú kommentár 10. pontját: „A szexuális és reprodukív egészséghez való jog elválaszthatatlan más emberi jogoktól, és összefügg velük. E jog közvetlenül kapcsolódik az egyének testi és szellemi integritását és autonómiáját biztosítani hivatott polgári és politikai jogokhoz, mint az élethez; a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való joghoz; a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmához; a magán- és családi élet tiszteletben tartásához; valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmához és az egyenlőség elvéhez. [...]” CESCR General comment No. 22. op. cit.

hogy mind a nők és mind a férfiak minden hátrányos megkülönböztetés nélkül, többek között szexuális irányultságuktól és nemi identitásuktól függetlenül, rendelkeznek azzal a joggal, hogy szexuális és reprodukzív egészségüket illetően meghozhassák saját döntésüket, és hogy ehhez minden megfelelő eszköz és lehetőség rendelkezésükre álljon. Ami a jog normatív tartalmát illeti, az a sikeres családtervezéshez, a biztonságos anyasághoz és a szexuális eredetű fertőzések (pl. HIV/AIDS) elleni védekezéshez való jogot egyaránt felöleli. Az általános kommentár kitér olyan kényes kérdésekre is, mint a fogamzásgátlás és az abortusz, és hangsúlyozza az átfogó szexuális oktatás és a minőségi családtervezési szolgáltatások szükségességét is.

További példaként hozható fel a CESCR 2016 áprilisában elfogadott 23. számú általános kommentárja az igazságos és kedvező munkakörülményekhez való jogról.<sup>55</sup> A dokumentum bevezetőjében elsőként utal az Egyezségokmány 7. cikkére,<sup>56</sup> és részletesen ismerteti mindazokat a regionális és ILO-egyezményeket, amelyek a témakörben születtek. Kifejti az általános kommentár, hogy az elmúlt 50 év alatt sem valósultak meg a cikkbe foglaltak, jóllehet ennek a jognak az élvezete feltétele az Egyezségokmány által deklarált más jogoknak, így például összefügg a legmagasabb szintű testi és lelki egészség elérésével, a munkahelyi balesetek és betegségek elkerülésével, illetve a tisztességes bérezés révén a megfelelő életszínvonalhoz való joggal. A 23. számú általános kommentár utal mindazokra az akadályozó tényezőkre, amelyek meggátolják a 7. cikkbe foglaltak megvalósítását. Ezek között említik az alacsony béreket, a nemek közötti fizetésbeli egyenlőtlenségeket és a tömegesen előforduló diszkriminációt. A második részben a jog normatív tartalmát ismerteti a kommentár, hangsúlyozva, hogy a 7. cikk tartalma nem tekinthető kimerítő felsorolásnak, és a „mindenki” kifejezés minden körülmények között minden munkavállalóra érvényes, nemtől és kortól függetlenül, beleértve a fogyatékos munkavállalókat, az informális szektorban dolgozókat, a migráns munkavállalókat, az etnikai és más kisebbségeket, a háztartási alkalmazottakat, az önálló vállalkozókat, a mezőgazdasági munkásokat, a menekült dolgozókat és a nem fizetett munkásokat is. Mintegy húsz oldalon keresztül elemzi a 7. cikk egyes kifejezéseit az állásfoglalás, mint a „díjazás” vagy a „tisztességes bérek” kitételeket, illetve az „egyenlő értékű munkáért egyenlő bér” elvének alkalmazását minden megkülönböztetés nélkül különösen a nők számára, a „tisztességes megélhetés” kifejezést stb., és megemlíti mindazokat a speciális csoportokat, amelyeket a bevezetőben

<sup>55</sup> CESCR General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (Article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). 27 April 2016. UN. Doc. E/C.12/GC/23. Elérhető: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=9&DocTypeID=11) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.)

<sup>56</sup> GSZKJNE III. részének 7. cikke: „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát az igazságos és kedvező munkafeltételekhez, amelyek különösen az alábbiakat biztosítják: a) olyan díjazást, amely minden dolgozó számára legalább a következőket jelenti: i) méltányos munkabért és az egyenlő munkáért minden megkülönböztetés nélkül járó egyenlő díjazást, különösen pedig a nők számára olyan munkakörülmények biztosítását, amelyek – ugyanazon munkáért való ugyanazon díjazás mellett – nem maradnak el a férfiak munkakörülményeitől; ii) tisztességes megélhetést maguk és családjuk számára, az Egyezségokmány rendelkezéseivel összhangban; b) biztonságos és egészséges munkakörülményeket; c) mindenki számára azonos lehetőséget arra, hogy a munkahelyén – kizárólag a munkában eltöltött idő és a szakmai képességek figyelembevételére alapján – megfelelő magasabb kategóriába léptessék elő; d) pihenést, szabad időt, a munkaidő ésszerű korlátozását, rendszeres fizetett szabadságot, valamint a törvényes ünnepnapokra járó díjazást.” 1976. évi 9. törvényerejű rendelet.

a „mindenki” értelmezésekor megadott. Kitér az általános kommentár a zaklatásra, külön is említi a szexuális zaklatást. Az általános kommentár harmadik része a részes államok kötelezettségeit taglalja, hangsúlyosan is kiemelve az alapvető kötelezettségeket. A negyedik részben a jogsértésekre és a jogorvoslati lehetőségekre történik utalás. Megállapítható, hogy ez az általános kommentár is nagyban hozzájárul a gazdasági, szociális és kulturális jogok jobb megértéséhez. Az adott jogok értelmezése hasznos támpont mind a részes államoknak, mind e jogok megvalósításában részt vevő intézményeknek és szereplőknek. Tény, hogy az általános kommentároknak nincsen kötelező erejük, mégis a részes államok jelentési kötelezettsége révén komoly szerepet játszhatnak, hiszen a jelentések megfogalmazása során az államoknak ezen állásfoglalásokat figyelembe kell venniük.

Az általános kommentárokhoz hasonlóan fontosnak tekintendők az egyes szakértői csoportok által kidolgozott útmutatások is. A már ismertetett limburgi elveket, illetve a (terjedelmi korlátok okán) jelen tanulmányban pusztán említés erejéig felvetett másik jelentős állásfoglalást – a limburgi elvek elfogadásának tizedik évfordulóján, 1997 januárjában kidolgozott –, a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértésének következményeiről szóló szakértői anyagot, a maastrichti irányelveket<sup>57</sup> megfogalmazó szakemberek több intézményt, egyetemet és kutató központot reprezentáltak, az Egyezségokmány IV. részében megfogalmazott nemzetközi együttműködés keretén belül. Az ilyen típusú nemzetközi kooperációk azért is jelentősek, mert a közösen megvitatott és megfogalmazott javaslatok az akadémiai világ hangját tolmácsolják, és kitűnő példái annak, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok terén végzett kutatások pozitívan hathatnak e jogok gyakorlati megvalósítására.<sup>58</sup>

Konklúzióként tehát leszögezhetjük, hogy az Egyezségokmány betartatásáért elsődlegesen a részes államok felelnek, de őket e kötelezettségük teljesítésében nagymértékben támogatják a CDESCR általános kommentárjai és a különböző független szakértői állásfoglalások. Ezek mind hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok továbbfejlődjenek, a jelenlegi katalógus újabb jogokkal bővülhessen, illetve hogy a már meglévő jogok megvalósítása folyamatosan előrehaladhasson.

## Felhasznált irodalom

ALCOC, Antony Evelyn (1971): *History of the International Labour Organisation. Part One. The Origins of the ILO*. London, Macmillan.

<sup>57</sup> A maastrichti irányelvek alap gondolata, hogy az emberi jogok egyetemesek, oszthatatlanok, egymástól függenek és összekapcsolódnak, tehát a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértésének ugyanolyan következményei kell hogy legyenek, mint a polgári és politikai jogok esetében. Lásd: The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. Chapter I par. 4. In *Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions*. Annex 5. 117–123.

<sup>58</sup> A limburgi elveket egyrészt a genfi székhelyű Jogászok Nemzetközi Bizottsága (International Commission of Jurists), másrészt a limburgi egyetem jogi karának (Maastricht, Hollandia) munkatársai és az Urban Morgan Emberi Jogi Intézet (Urban Morgan Institute for Human Rights, University of Cincinnati, Ohio, USA) szakértői dolgozták ki Maastrichtban, 1986 júniusában. Egy évtizeddel később szintén genfi, maastrichti és ohioi kezdeményezésre gyűltek össze a szakértők újfent Hollandiában a maastrichti irányelvek megfogalmazására. Lásd: The Limburg Principles. Introduction. par. (i); The Maastricht Guidelines. Introduction.

- ALSTON, Philip – GOODMAN, Ryan (2012): *International Human Rights*. 2<sup>nd</sup> revised edition, Oxford, Oxford University Press.
- ARAMBULO, Kitty (1996): Drafting an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Can an Ideal Become Reality? *University of California Davis Journal of International Law & Policy*, Vol. 2. Elérhető: [www.escr-net.org/resources/drafting-optional-protocol-international-covenant-economic-social-and-cultural-rights-can](http://www.escr-net.org/resources/drafting-optional-protocol-international-covenant-economic-social-and-cultural-rights-can) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)
- BIGLINO, Irene – GOLAY, Christophe (2013): *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Geneva, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights/Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève. (Academy in-brief, No. 2.) Elérhető: [www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20optional%20protocol%20In%20brief%202.pdf](http://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20optional%20protocol%20In%20brief%202.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 06. 23.)
- BÓDIG Mátyás (2014): Dogmatikai fejlődés és demokratikus legitimitás. Reflexiók az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának dogmatikai teljesítményéről. *Fundamentum*, Vol. 18, No. 3. 5–21.
- CRAVEN, Matthew C. R. (1998): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*. Oxford, Clarendon Press.
- DONNELLY, Jack (2013): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 3<sup>rd</sup> Edition. Ithaca, Cornell University Press.
- Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions* (2005). New York – Geneva, United Nations. (Professional Training Series, No. 12.) Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 16.)
- LANDMAN, Todd (2004): Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy. *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4. 906–931.
- LANGFORD, Malcolm (2009): The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory. In LANGFORD, Malcolm ed.: *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge, Cambridge University Press. 3–45.
- POGGE, Thomas (2005): Recognized and Violated by International Law: The Human Rights of the Global Poor. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 18, No. 4. 717–745.
- SAUL, Ben – KINLEY, David – MOWBRAY, Jacqueline (2014): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press.
- SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk. (2013): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr. Elérhető: <https://dfk-online.sze.hu/tanulmanyok-a-70-eves-bihari-mihaly-tiszteletere-1> (A letöltés időpontja: 2016. 06. 21.)

ENGLISH SUMMARY

---

*Erzsébet Kaponyi***The Specific Features of the Interpretation of Economic,  
Social and Cultural Rights**

*This article celebrated the 50<sup>th</sup> anniversary of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights by presenting the basic characteristics of the second generation human rights. It makes an in-depth analysis of the obligations of states parties, and it compares the civil and political rights with economic, social and cultural human rights as well. It also attempts to illustrate how the statements of the treaty body of the ICESCR, namely the general comments of the CESCR (i.e. the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights), and the conclusions of international expert groups (e.g. the so-called Limburg Principles or the Maastricht Guidelines) have contributed to the interpretation of the second generation rights. The paper argues that these latter instruments will have a noticeable influence on the explanation of economic, social and cultural rights.*

„Az emberi jogok egyetemeseek és oszthatatlanok. Az emberi szabadság szintúgy oszthatatlan: így ha bárkitől a világon megtagadják, közvetetten mindenkitől megtagadják. Ezért nem maradhatunk szótlanok a gonoszsággal vagy az erőszakkal szemben; a csend ugyanis csak ösztönzi őket.”

“Human rights are universal and indivisible. Human freedom is also indivisible: if it is denied to anyone in the world, it is therefore denied, indirectly, to all people. This is why we cannot remain silent in the face of evil or violence; silence merely encourages them.”

„Lidská práva jsou univerzální a nedělitelná. Nedělitelná je i lidská svoboda: je-li upírána komukoli na světě je tím upírána člověku jako takovému, a tudíž nepřímo všem lidem. Proto nelze mlčet k žádnému zlu či násilí; mlčení k nim je jejich podporou.“

Václav Havel



Vákát oldal

*Kardos Gábor*

## **Egyetemesség, fokozatos végrehajtás, gazdasági válság: a GSZKJNE ötven év után**

A tanulmány a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: GSZKJNE vagy Egyezségokmány) aláírásának ötvenedik évfordulója kapcsán két kérdést vizsgál, a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemességét, illetve végrehajtásuk fokozatos jellegét, különös tekintettel a gazdasági és pénzügyi válság idejére. A szerző különböző szempontokból értelmezi az univerzalitás koncepcióját, és röviden értékeli az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) vonatkozásában a megsértés megállapítását hangsúlyozó megközelítés pozitív és vitatható állításait.

### **Bevezetés**

A gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemes védelmének elsődlegesen az ENSZ GSZKJNE biztosít keretet, amelyet az ENSZ Közgyűlése – a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával* (a továbbiakban: PPJNE) együtt – 1966-ban fogadott el. Nem különösebben eredeti megállapítás, hogy az Egyezségokmány az elmúlt öt évtizedben szervesen beépült a nemzetközi jog korpuszába.

Az Egyezségokmány kiemelkedő jelentősége szükségessé teszi, hogy vele kapcsolatban újra és újra feltegyük az alapvető kérdéseket. Ennek igénye összefügg az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által elvégzett értelmező munkával is. „Ez a munka hatékonynak és katalitikusnak bizonyult a gazdasági, kulturális és szociális jogok fogalmi keretei kialakításának segítésében.”<sup>1</sup> Az alábbiakban az alapvető kérdések közül kettőről lesz szó: egyrészt az Egyezségokmányban védett gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemes jellegéről, másrészt az ezeknek a jogoknak a fokozatos végrehajtását megállapító kötelezettségről. Ez utóbbi kérdés a 2008-ban kezdődött gazdasági és pénzügyi válság miatt különösen érdekessé vált.

---

<sup>1</sup> LANGFORD–KING 2008, 477.

## Az egyetemesség kérdése különböző nézőpontokból

Miért fontos a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemes tisztelben tartása? A válasszal összefüggésben jó kiindulópontul szolgálhatnak az egyén érdekei. A szociális jogok melletti legfőbb érv ugyanis a szükséglet szenvedő egyén, akinek autonómiája aligha választható el jólététől.<sup>2</sup> Egy társadalom akkor állíthatja, hogy komolyan veszi az egyén autonómiáját, ha az alapvető szociális jogokat ugyanolyan szinten védi, mint a polgári és a politikai jogokat. Az alapvető emberi szükségletek – a túlélés, az önmegvalósítás és a társadalmi részvétel – olyan szükségletekben fejeződnek ki, mint élelem, lakhatás, fizikai és testi integritás, illetve oktatás, társulás és munka.<sup>3</sup> Mindezek kielégítésére nem elegendők a polgári és politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok is szükségesek hozzá.

Az emberi szenvedések csökkentése jelenti az előbbiekkal összekapcsolódó másik érvet a szociális jogok mellett. „Az erőfeszítések, hogy a kínzás, az önkényes letartóztatás vagy a halálbüntetés gyakorlata befejeződjön, dicséretes, és bírja támogatásunkat. Ugyanakkor, hogy provokatívak legyünk, milyen tartós eredmény az, ha az embereket megmentjük a kínzástól csak azért, hogy úgy találjuk, az éhség és a betegség ölte meg őket, amelyet akarattal és megfelelő ellenőrzéssel meg lehetett volna akadályozni.”<sup>4</sup>

Ha az alapvető szükségletekből indulunk ki, vagy az emberi szenvedések csökkentéséből, akkor az emberi méltóságról beszélünk. Az emberi méltóság az alapja a vallási<sup>5</sup> szociális gondolatnak is. A méltósághoz való jog – mint az összes emberi jog anyajoga – nagyon is értelmezhető ebben az irányban. (Felvethető a kérdés, hogy hogyan fér meg az emberi méltósággal az utcán folytatott élet.) Az Egyezségokmány preambuluma is úgy fogalmaz, hogy a benne foglalt jogok alapja az emberi közösség valamennyi tagja veleszületett méltósága. Egyes alkotmánybíróságok, mint a német<sup>6</sup> vagy a dél-afrikai,<sup>7</sup> elismerték döntéseikben az egzisztenciális minimum és az emberi méltóság kapcsolatát.

Az alapvető emberi szükségletek tana vagy az emberi szenvedések csökkentését hangsúlyozó megközelítés a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok elválaszthatatlansága mellett érvel, hangsúlyozva, hogy védelmüket azonos szinten kell garantálni. Az elválaszthatatlanság eredménye az emberi jogok integrált védelme, és ez nem csupán elmélet. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a polgári és politikai jogok védelmén keresztül garantál gazdasági, szociális és kulturális jogokat. Például az élethez való jog, illetve a magánélethez való jog segítségével védi az egészséghez való jogot és a lakhatáshoz való jogot, továbbá a tulajdonhoz való jog révén a szociális biztonsághoz való jogot.<sup>8</sup>

Más álláspontok a politikai és polgári jogok elsőbbségéből indulnak ki, de elfogadják, hogy a szociális jogok érvényesítése – legalábbis alapvető szinten – a szabadságjogok tényleges

<sup>2</sup> FABRE 2000, 12–22.

<sup>3</sup> NAYAR 1996, 171–194.

<sup>4</sup> EIDE–ROSAS 2001, 7.

<sup>5</sup> Elsősorban a katolikus.

<sup>6</sup> Először az 1951. évi *Wohlergehen* döntésben.

<sup>7</sup> *Khosa- és Mashava-ügyek*.

<sup>8</sup> *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative Experiences of Justiciability*. Human Rights and Rule of Law Series. No. 2. Geneva, International Commission of Jurists, 2008, 65–72.

élvezetének előfeltételei. Közösségi haszon tudniillik, ha azok, akik nem rendelkeznek az alapvető szükségleteik kielégítéséhez szükséges anyagi eszközökkel, nem válnak a politikai demagógok áldozatává. Ebben az értelemben a minimális jövedelem, az élelemhez, a lakhatáshoz és az oktatáshoz való jog politikai jogok.<sup>9</sup> A szociális állampolgárság irányzata szerint pedig a tagság az állampolgárok politikai közösségében együtt jár bizonyos szociális jogokkal.<sup>10</sup>

Egy további felfogás szerint a szociális jogok egyetemes szükségességének alapja az igazságosság. Ha ugyanis az elvárásunk az, hogy mindenki tartsa tiszteletben más tulajdonát, a társadalomnak mindenki esetében gondoskodnia kell azokról az anyagi eszközökről, amelyekkel kielégíthetők az alapvető szükségletek.<sup>11</sup> A szociális jogok léte legitimálhatja a piaci viszonyokat.<sup>12</sup> A szociális jogok újraelosztási jogcímet biztosíthatnak azok számára, akik sokkal kevésbé képesek érdekeik képviseletére, mint a társadalom más szegmenseinek tagjai, így elsősorban a szükségét szenvedők számára.

Ha a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemességét a nemzetközi jog története oldaláról vizsgáljuk, aligha tudjuk túlbecsülni Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának jelentőségét. A nyilatkozat két alapvető újítást eredményezett. Egyrészt magát az egyetemesiséget – az egyén jogai nem függenek egy nemzetállamhoz tartozástól –, másrészt a szociális jogok belefoglalását ebbe az univerzalizmusba.<sup>13</sup>

Mit jelent az egyetemesség az államok közössége számára? Nem csupán minél több állam részvételét, de azt is, hogy a nemzetközi jogi norma valódi autoritással bír. „A nemzetközi jogi egyetemesség, mint funkcionális egyetemesség, esetleges és relatív. Attól függ, hogy az államok úgy döntenek-e, hogy autoritatívként kezelik az egyetemes nyilatkozatot vagy az egyezségokmányokat. Lehet, hogy holnap már nem fogadják el az emberi jogokat, vagy nem tulajdonítanak olyan súlyt nekik, mint ma. Ma azonban az államok egyértelműen az emberi jogokat választják a nemzeti és a nemzetközi legitimáció versengő koncepciói közül.”<sup>14</sup>

Ha formális szempontból vizsgáljuk az Egyezségokmányba foglalt jogok egyetemességét, elegendőnek tűnhet egyszerűen a ratifikáló államok nagy számára utalni. Ugyanakkor, ha kilépünk a valóságba, a helyzet egészen másként fest. Egy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretében végzett kutatás megállapításai szerint a Föld lakóinak nyolcvan százaléka nem jut hozzá semmiféle szociális biztonsághoz, függetlenül államuk megerősítési hajlandóságától.<sup>15</sup>

A pozitív jog birodalmában maradvá felvethető a kérdés, hogy az értelmező nyilatkozatok és fenntartások vajon nem üresítik-e ki a GSZKJNE egyetemes jellegét. A következőkben röviden megvizsgálom az Egyezségokmányhoz fűzött értelmező nyilatkozatokat és fenntartásokat.

Egyes nyilatkozatok viszonya az egyetemességhez egészen más, mint a tartalom esetleges kiüresítése. Néhányuk arra hívta fel a figyelmet, hogy az aláírás korlátozása összeegyeztethetetlen az Egyezségokmány egyetemes jellegével. Az ilyen nyilatkozatok persze politikai okokból születtek, és aligha tekinthetők az egyetemességgel kapcsolatos aggodalom valódi jelének. Tudniillik a szocialista blokk országai inkább csalódottságuknak adtak hangot, hogy

<sup>9</sup> WILENSKY 1975, 1.

<sup>10</sup> MARSHALL 1965, 92. et seq.

<sup>11</sup> HARRIS 1996, 285.

<sup>12</sup> WALDRON 1993, 225–250.

<sup>13</sup> BARAK-ÉREZ–GROSS 2007.

<sup>14</sup> DONNELLY 2007, 289.

<sup>15</sup> CICHON–HAGEMEJER 2006, 7–14.

az NDK, nem lévén akkoriban az ENSZ tagja, nem írhatta alá a szerződést.<sup>16</sup> Bizonyos arab államok – így Irak, Líbia, Szíria és Jemen – nyilatkozatai is más értelemben próbálták korlátozni az egyetemességet, „nincs elismerés” politikájuk jegyében azt hangsúlyozták, hogy az Egyezségokmány aláírása semmilyen módon nem jelenti Izrael elismerését vagy azt, hogy vele szemben bármilyen kötelezettségük jönne létre. Érdekes a török deklaráció, az ugyanis sajátos módon korlátozza az egyetemességet, és fogalmazza meg feltehetően ugyanazt az üzenetet, kimondva, hogy az Egyezségokmányt csupán a vele diplomáciai kapcsolatban lévő államok irányában hajtja végre. Más államok, így India és Indonézia, abból az okból, hogy úgy gondolták, így szolgálják országuk egységét, az 1. cikkel kapcsolatban úgy nyilatkoztak, hogy az önrendelkezési jog nem alkalmazható szuverén államok esetében.

A kiüresítés problémája más esetekben jelenik meg. Bizonyos államok azonosítják magukat az adott kötelezettséggel, de a fennálló gazdasági, társadalmi körülmények hatására ki lépnek a kötelezettségből, vagy lényegében felfüggesztik a végrehajtást. Ez a helyzet a Kenya, Madagaszkár vagy Zambia által tett nyilatkozatok esetében. A kenyai és a zambiai deklaráció egyenesen fogalmaz, ezek az államok pénzügyi nehézségeik miatt nem merték vállalni, hogy mindenki számára garantálják az alapfokú oktatás mindenkire nézve kötelező és ingyenes jellegét. A leginkább problematikus nyilatkozatok azonban azok, amelyek az Egyezségokmány vagy valamely alapvető rendelkezése végrehajtását alávetik – úgy általában – az alkotmánynak vagy a belső jognak.<sup>17</sup> Például Pakisztán az alkotmányt, Kuvait pedig a kuvaiti belső jogot helyezte az Egyezségokmány fölé. Nem csoda, hogy ezek a nyilatkozatok nagyszámú kifogás emeléséhez vezettek. Más esetekben a nemzetközi szerződésekről szóló 1969. évi bécsi egyezmény szabályainak megfelelően az államok nyilatkozataik megfogalmazása során precíz nyelvet használtak, amelynek segítségével lehetséges megállapítani fenntartásaik pontos tartalmát. Összességében elmondható, hogy az Egyezségokmány rendelkezését nem üresítették ki a részes államok, úgy tűnik, az államok közössége valóban elkötelezte magát, más kérdés, hogy ez viszont jelentős részben az Egyezségokmány leginkább törekvéseket megfogalmazó jellegének köszönhető.

Úgy is lehetséges az Egyezségokmányba foglalt szociális jogok egyetemessége ellen érvelni, hogy azt hangsúlyozzuk, a nemzetközi közösség jelenleg legfontosabb tagja, az Amerikai Egyesült Államok nem részes állam. Igaz, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága minden esetben visszautasítja a szociális jogok közvetlen elismerését – nem véletlenül, ugyanis nem szerepelnek az alkotmányban –, a méltányos bírósági eljárás garanciáit viszont alkalmazza a szociális támogatások kapcsán keletkezett jogvitákban. Amint egy nagy tekintélyű amerikai nemzetközi jogász megállapította, nem lehetnek kétségeink, az Egyesült Államok ma jóléti állam, igaz nem alkotmányos ösztönzésre. „Elméletben a kongresszus valószínűleg eltörölhetné a jóléti állam rendszerét, és a tagállamok valószínűleg megszüntethetnék a közoktatást. Ez azonban elméleti teória.”<sup>18</sup> Következésképpen tehát a szociális jogok egyfajta informális elfogadása létezik.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Lásd például: Declaration of Hungary, és a többi deklaráció és fenntartás tekintetében is: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 15.)

<sup>17</sup> SSEN YONJO 2009, 218.

<sup>18</sup> HENKIN 1984, 43. Idézi: STEINER–ALSTON 2001, 251.

<sup>19</sup> Egy amerikai diplomata szerint, akivel az idézett szerző személyesen beszélt, az embereknek az élelem, a foglalkoztatás és az egészségügyi ellátás fontos, nem az ahhoz való jog. ALSTON 1990, 375.

## A fokozatos végrehajtás

A szociális jogok végrehajtására vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettség lényegét az Egyezségokmány 2. (1) cikke tartalmazza. „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételeivel, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.” Nyilvánvalóan nem eredménykötelemről van tehát szó. Amint egy brit kutató rámutatott, a „valamennyi” kitétel az emberi jogi idealizmust tükrözi, a „rendelkezésre álló” betoldás pedig a valóságra utal.<sup>20</sup> Az első jelző határozottá teszi a kötelezettséget, a második menekülési utat biztosít a részes államoknak, mivel nem világos, hogy ténylegesen az erőforrások mekkora részét kell erre fordítani. A cikk szövegéből egyértelmű, hogy az állam számára egyénileg vagy nemzetközi segítség révén rendelkezésre álló erőforrásokról van szó, de annak fogalma nem teljesen egyértelmű, ahogyan ezt a *travaux préparatoires* bizonyítja.<sup>21</sup> Ennél fontosabb, hogy nincs arra egyértelmű iránymutatás, hogy az erőforrások mekkora hányada szükséges a megfeleléshez. Hogyan értelmezendő az időbeli dimenzió, azaz mit jelent a fokozatosság? Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által elvégzett értelmező munkának köszönhetően ma már világos, hogy egy részes államnak gyorsan és hatékonyan kell előrehaladnia a végrehajtást illetően, az önkényes visszalépés tilos, és a valamennyi erőforrás felhasználása nem vezethet más, alapvető szolgáltatás feláldozásához.<sup>22</sup>

Az ENSZ-bizottság a végrehajtás ellenőrzése során elsőbbséget ad az adott jogból eredő – legfontosabb – magkötelezettségeknek, és a részes államnak jelentésében azt kell bizonyítania, hogy ő is így jár el. Prioritást kell tehát élveznie az alapvető szükségletek kielégítésének, az alapvető szolgáltatások garantálásának. A végrehajtási kötelezettség lényege az alapvető javakhoz és szolgáltatásokhoz való, mindenkire kiterjedő hozzájárulás folyamatos javítása. Ez az értelmezés megfelelő lehetőséget biztosít az egyes részes államok fejlődésében megjelenő eseti nehézségek figyelembevételére. A visszalépés – amellet, hogy nem lehet önkényes – lehetséges, de az érintett államnak bizonyítania kell a kellően indokolt jellegét. Pontosan az ilyen értékelési jogkör miatt nem kaphatott nemzetközi jogilag kötelező konklúziók megállapítására lehetőséget a Bizottság. A limburgi elvek,<sup>23</sup> illetve a maastrichti irányelvek<sup>24</sup> – mint nem hivatalos iránymutatások a szociális jogok végrehajtására – hangsúlyozzák, hogy a fokozatos végrehajtás magában foglalja annak késedelem nélküli megkezdését, és nem érvényes, hogyha szociális jellegű, de szabadságszerkezetű jogról van szó, ilyen például a szakszervezeti szervezkedés szabadsága. Ilyen esetben a kötelezettség az azonnali teljes végrehajtásra irányul.

Hogyan biztosítható az Egyezségokmányba foglalt szociális jogok végrehajtása feletti ellenőrzés hatékonysága, ha a rendszer főként kormányzati jelentésekre épül? Úgy vélem,

<sup>20</sup> ROBERTSON 1994, 694.

<sup>21</sup> ALSTON–QUINN 1987, 156., 178–179.

<sup>22</sup> *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*. Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1991/23.

<sup>23</sup> *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN4/1987/17.

<sup>24</sup> The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights. In *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 3. (1998).

hogy a kötelezettség megsértése megállapításának sem nagy, sem túlzottan csekély száma nem kedvező ebből a szempontból. Ha ugyanis a felülvizsgáló testület túlon túl tartózkodik az egyezményesítés kimondásától, hamis illúziókat kelt, a részes államok azzal nyugtathatják magukat, hogy íme, visszaigazolást nyert, hogy mindent megtesznek a végrehajtás érdekében. Ha viszont igen nagy számban kapnak elmarasztalást, akkor kétségeik támadhatnak abban a tekintetben, hogy egyáltalán a gyakorlatban végrehajthatók-e a vállalt kötelezettségek, valójában nem nemzetközi jogilag kötelező formába öltöztetett vágyakról van-e szó. Ezért a Bizottság általában óvatosan jár el a mérlegelést illetően. A megsértés megállapítását hangsúlyozó megközelítés mindenesetre hasznosnak bizonyult azoknak a kérdéseknek az azonosításában, amelyekre a felülvizsgálatnak koncentrálnia kell, ezek a magkötelezettségek, a diszkrimináció problémája, illetve a kormányzati politika kérdései.<sup>25</sup> Ez utóbbi a kormányzati reformok valódi hatásainak és mellékhatásainak felmérését jelenti. Ebben különösen fontos szerepük van az indikátoroknak, amelyek azt tükrözik, hogy mire képes, milyen eszközei vannak a kormányzatnak, illetve hogy milyen eredményt ért el. Az első csoportba főként statisztikai adatok tartoznak, a másodikba pedig azok az indikátorok, amelyek jelzik a társadalmi környezetváltozást, azt, hogy mi történt a legsebezhetőbb csoportokkal, sikerült-e elérni a kitűzött szociális célokat.<sup>26</sup> Következésképpen kidolgozták a jelentések vizsgálatára szolgáló univerzális metodológiát. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maga a mérce univerzális lenne, hiszen míg a polgári és politikai jogok esetében ez lehetséges, a gazdasági szociális és kulturális jogok esetében az egyes államok esetében egészen mást jelentenek a rendelkezésre álló erőforrások és azok maximuma is.

Az Egységsgokmány végrehajtására vonatkozó kötelezettség nem jelenti azt, hogy a védett jogokat alkotmányba kellene foglalni. Ugyanakkor a Bizottság igen fontosnak tartja a belső keret-törvényhozást. A keretszabályok lehetnek a végrehajtás legfőbb eszközei, mivel rögzítik az erre szolgáló stratégiát, kijelölve a célokat, az időkeretet, az eszközöket, az intézményi kereteket és optimális esetben az esetleges jogorvoslatokat. A kormányzatok azonban általában megelégednek különböző, a szociális jogokat érintő ágazati programok – így lakásprogram, egészségügyi program – elfogadásával, mivel tartanak attól, hogy a keretjogalkotás túlzottan megkötne a kezüket.

Az Egységsgokmányt nem tervezték önvégrehajtó jellegűnek. A nemzetközileg védett szociális jogok belső jogi végrehajtásához nem csupán bírói útra, de az azt szolgáló belső jogszabályokra is szükség van.<sup>27</sup> A közvetlen alkalmazhatóság még az Európai szociális karta rendelkezéseit illetően, és még Hollandiában is – ahol az eljáró bírónak van készítésük nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazására – lassan ment.<sup>28</sup> Az Egységsgokmány esetében még nagyobb az ellenállás, és amint a kérdés egy kiváló kutatója rámutat, az Egységsgokmány belső alkalmazásának lényege a nyitott alkotmányos és törvényi szabályok értelmezéséhez és fejlesztéséhez való hozzájárulás.<sup>29</sup>

Az Egységsgokmány végrehajtásának ellenőrzési mechanizmusát a kiegészítő jegyzőkönyv erősítette meg, amely az azt elfogadó részes államokkal szemben az egyéni és kollektív panasz tételét is megengedi. Sőt már az első érdemi döntés is megszületett.<sup>30</sup> Anélkül, hogy

<sup>25</sup> CHAPMAN 1996, 43.

<sup>26</sup> EIDE 2001, 531.

<sup>27</sup> *Case Law on the European Social Charter. Supplement No. 2.* Strasbourg, Council of Europe, 1987, 25.

<sup>28</sup> SCHEININ 2001, 44.

<sup>29</sup> CRAVEN 1993, 364.

<sup>30</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Communication No. 2/2004.

e kérdéskörrel részletesen szólnék, csupán annyit jegyzek meg, a jegyzőkönyv szövegének előkészítése során nem volt véletlen, hogy annyi állam képviselője ragaszkodott ahhoz, hogy hosszadalmas vitát szenteljenek annak a kérdésnek, hogy az erőforrások elosztásának értékelése során milyen kritériumok alapján fog eljárni a Bizottság.<sup>31</sup>

## Válság idején: a levél

Az Egyezségokmány szerzői feltehetően abból indultak ki, hogy ha egy állam megerősítette a szerződést, akkor ez annak a jele, hogy rendelkezik a végrehajtáshoz szükséges erőforrásokkal, vagy legalábbis optimista a jövőt illetően, hogy majd rendelkezésre fognak állni. Mi több – feltehetően – hittek a szociális állam eszméjében, amely proaktív szerepet játszik az erőforrások elosztásában és a piac szabályozásában a lakosság jólétének és méltóságának biztosítása érdekében.<sup>32</sup> Az 1960-as évek közepén, a keynesi gazdaságpolitika idején, amikor a gazdasági fejlődés, az elosztható és újraelosztható erőforrások növekedése örökké tartónak tűnt, indokoltnak tűnhetett a hit a szociális jogok lépésről lépésre történő realizálásában. Majd a monetarista konszenzus és a globalizáció következtében más lett a *Zeitgeist*, a szociális környezet, amely egykor bátorító volt, ma éppen az ellenkezője. Az ENSZ riportőre jegyezte meg, hogy a részes államok attitűdje a szociális jogok biztosításával kapcsolatban az, hogy egyre kevésbé látják magukat képesnek erre.<sup>33</sup> Az intellektuális kontextus átalakulása koncepcionális változásokhoz is vezetett. A szociális jogok alanyait egyre inkább piaci polgároknak tekintik, akiknek a jogaik azt biztosítják, hogy árukhöz jussanak a piacon, és nem pedig az állammal szembeni jogcímeiket.<sup>34</sup>

Ez volt a helyzet, mielőtt a 2008. évi gazdasági és pénzügyi válság kitört. A válság következtében költségvetési kiigazító politikákat vezettek be, a kiadásokat csökkentették az oktatás, az egészségügy és a szociális ellátások területén, a munkavállalók munkajogi védelme csökkent, korlátozó jellegű nyugdíjreformok léptek életbe számos államban. Ezek az intézkedések limitálták a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmét. Főként a munkához, a megfelelő életszínvonalhoz, a szociális biztonsághoz, a lakhatáshoz, az élelemhez és az oktatáshoz való jog érvényesülését korlátozták.<sup>35</sup>

A válasz az Egyezségokmány végrehajtását ért kihívásra egy levél formájában született meg, amelyet az ENSZ-bizottság elnöke intézett a részes államokhoz 2012. május 16-án.<sup>36</sup> A dilemma, amellyel a Bizottságnak szembe kellett néznie, a következő volt: „a gazdasági és pénzügyi válság, illetve a növekedés hiánya akadályozzák a gazdasági, szociális és kulturális jogok fokozatos végrehajtását”, bizonyos kiigazítások elkerülhetetlenek, de a részes államok nem sérthetik meg az Egyezségokmányból folyó kötelezettségeiket. Hogyan lehetséges ez?

<sup>31</sup> LANGFORD 2009, 14.

<sup>32</sup> WILLS 2014, 17.

<sup>33</sup> *Realization of Economic, Social and Cultural Rights*. Second Progress Report prepared by Danilo Türk, UN Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/17. 17., 56.

<sup>34</sup> WILLS 2014, 31.

<sup>35</sup> *Safeguarding human rights in times of economic crisis*. CommDH/IssuePaper(2013)2. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights. 04 December 2013. 14–16.

<sup>36</sup> CESCR/48th/SP MAB/SW.



Az Egyezségokmány 4. cikke – a 2. (1) cikkbe foglalt inherens korlátok mellett, amelyek az erőforrások rendelkezésre állásával kapcsolatosak – lehetőséget teremt további korlátozásra. „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy az állam által az Egyezségokmánnyal összhangban biztosított jogok gyakorlása során az állam e jogokat csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amelyeket – e jogok természetével összeegyeztethető mértékben és kizárólag a demokratikus társadalom általános jólétének előmozdítása céljából – a törvény határoz meg.” A válság idején megengedhető korlátozások esetében is ennek a rendelkezésnek kellett a gondolkodás kiindulópontjának lennie a Bizottság számára. Egy másik origó azonban alighanem fontosabb volt, a válság súlyos természetének, a problémák rendkívüli jellegének az elismerése, annak elfogadása, hogy a részes államoknak nehéz, komplex és fájdalmas intézkedéseket kellett hozniuk. Következésképpen a Bizottságnak csökkentenie kellett az elvárásait azokhoz képest, amelyeket akkor támaszt, amikor egyes államok közönséges gazdasági gondokkal néznek szembe. A közönséges problémák esetére szolgáló elvárások legrészletesebben a szociális biztonsághoz való joghoz csatolt általános kommentárban vannak kidolgozva: a korlátozó intézkedéseket megfelelően indokolni kell, gondosan vizsgálva a lehetséges alternatívákat, biztosítani kell az érintett csoportok valódi részvételét a döntési folyamatban, továbbá azt, hogy mind a közvetlen, mind a közvetett diszkriminációt kizárják, a magkötelezettségeket teljesítsék, és lehetővé tegyék az intézkedések független felülvizsgálatát.<sup>37</sup>

A levél csökkentette a teljesítendő kritériumok számát, az alábbi feltételeket támasztva: az intézkedések ideiglenes, szükséges és arányos volta, a diszkrimináció kizárása, a minimális mag biztosítása. A Bizottság tehát eltekintett a megfelelő indokolástól, és ez érthető, tudniillik azt a válság súlyos jellege adja. Ami a gondosan mérlegelt alternatívák kérdését illeti, a Bizottság egyszerűsítette a követelményt az adott intézkedés szükséges és arányos jellegére. Miért jelent ez egyszerűsítést? Azért, mert az alternatívák gondos vizsgálata *valamennyi* lehetséges választás *sokoldalú* vizsgálatát követeli, de a szükséges és arányos jelleg – tehát *két* kritérium – bizonyítása csupán a részes állam által *választott* megoldás kapcsán feltétel. A Bizottság ugyancsak eltekintett az érintett csoportok valódi részvételétől a döntési folyamatban. Ezt a döntéshozatal sürgős jellege indokolhatja.

Az intézkedések ideiglenes jellege nyilvánvalónak tűnik. A szükségesség-arányosság teszt a bírói felülvizsgálat klasszikus módszere. A maradék – a Bizottság koronájának gyémántja – a magkötelezettségek számonkérése. *Ceterum censeo*, a levél felhívja a figyelmet a gazdasági, szociális és kulturális jogok végrehajtása érdekében végzett nemzetközi együttműködésre, hangsúlyozva, hogy a részes államoknak akkor is tiszteletben kell tartaniuk kötelezettségeiket, amikor a fejlesztési segélypolitikájukról, illetve ha nemzetközi pénzügyi, illetve regionális szervezetekben döntenek.

## Következtetések

Ötven esztendő elmúltával az Egyezségokmány egyetemesen elfogadott és autoritatívnak tekintett dokumentum a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi védelmét illetően. Ez annak ellenére így van, hogy a gyakorlatban a világ számos részén még ma is súlyos gondot

<sup>37</sup> WARWICK 2016, 253., 258.

jelent az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága munkájának köszönhetően ma rendelkezésre áll a metódus arra, hogy hogyan értékeljük az államok teljesítését egy világméretű gazdasági és pénzügyi válság idején. A panasz eljárás bevezetése aligha változtat azon, hogy a felülvizsgálat lényege az iránymutatás és a konstruktív párbeszéd marad. Mindez, úgy tűnik, harmóniában van a New Haven-i iskola alapvető tételével, hogy a nemzetközi jogot sokkal inkább olyan döntéshozatalnak kell tekintenünk, amely állandóan új opciókat vet fel, mint egyszerűen végrehajtásra váró normákat.<sup>38</sup>

## Felhasznált irodalom

- ALSTON, Philip – QUINN, Gerard (1987): The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 2. 156–229.
- ALSTON, Philip (1990): U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy. *American Journal of International Law*, Vol. 84, No. 2. 365–393.
- BARAK-EREZ, Daphne – GROSS, Aeyal M. (2007): Introduction: Do We Need Social Rights? Questions in the Era of Globalization, Privatization, and the Diminished Welfare State. In BARAK-EREZ, Daphne – GROSS, Aeyal M. eds.: *Exploring Social Rights. Between Theory and Practice*. Oxford–Portland, Hart. 2–3.
- CHAPMAN, Audrey R. (1996): A “Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 1. 23–66.
- CICHON, Michael – HAGEMEJER, Krzysztof (2006): *Social Security for All. Investing in Global and Economic Development. A Consultation*. Issues in Social Protection Discussion Paper, No. 16.
- CRAVEN, Matthew (1993): The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands International Law Review*, Vol. 40, No. 3. 367–404.
- DONNELLY, Jack (2007): The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2. 281–306.
- EIDE, Asbjørn – ROSAS, Allan (2001): Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. In EIDE, Asbjørn – ROSAS, Allan – CRAUSE, Catarina eds.: *Economic, Social and Cultural Rights. Second Edition. A Textbook*. Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- EIDE, Asbjørn (2001): The Use of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In EIDE, Asbjørn – ROSAS, Allan – CRAUSE, Catarina eds.: *Economic, Social and Cultural Rights. Second Edition. A Textbook*. Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- FABRE, Cécile (2000): *Social Rights under the Constitution. Government and the Decent Life*. Oxford, Oxford University Press.
- HARRIS, J. W. (1996): *Property and Justice*. Oxford, Clarendon Press.
- HENKIN, Louis (1984): International Human Rights and Rights in the United States. In MERON, Theodor ed.: *Human Rights in International Law*. Oxford, Clarendon Press.
- LANGFORD, Malcolm – KING, Jeff A. (2008): Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Past, Present and Future. In LANGFORD, Malcolm ed.: *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>38</sup> OETER 2001, 83.

- LANGFORD, Malcolm (2009): Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, Vol. 27, No. 1. 1–29.
- MARSHALL, T. H. (1965): *Class, Citizenship and Social Justice*. New York, Basic Books.
- NAYAR, R. Jayakumar (1996): Not Another Theory of Human Rights! In GEARTY, CONOR – TOMKINS, ADAM eds.: *Understanding Human Rights*. London, Pinter. 171–194.
- OETER, Stefan (2001): International Law and General Systems Theory. In DELBRÜCK, Jost – HOFMANN, Rainer – ZIMMERMANN, Andreas eds.: *German Yearbook of International Law*. Vol. 44. Berlin, Duncker und Humblot. 72–95.
- ROBERTSON, Robert E. (1994): Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the “Maximum Available Resources” to Realizing Economic, Social, and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4. 693–714.
- SCHEININ, Martin (2001): Economic and Social Rights as Legal Rights. In EIDE, Asbjørn – ROSAS, Allan – CRAUSE, Catarina eds.: *Economic, Social and Cultural Rights. Second Edition. A Textbook*. Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- SSENYONJO, Manisuli (2009): *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. Oxford–Portland, Hart Publishing.
- STEINER, Henry J. – ALSTON, Philip eds. (2001): *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- WALDRON, Jeremy (1993): *Liberal Rights*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WARWICK, Ben T.C. (2016): Socio-economic rights during economic crises: a changed approach to non-retrogression. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, No. 1. 249–265.
- WILENSKY, H. L. (1975): *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, University of California Press.
- WILLS, Joe (2014): The world turned upside down? Neo-liberalism, socioeconomic rights, and hegemony. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, No. 1. 11–35.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Gábor Kardos*

**Universality, Gradual Implementation, Economic Crisis:  
the ICESCR After Fifty Years**

*The essay upon the 50<sup>th</sup> anniversary of the ICESCR's adoption focuses on two questions, the universality of economic, social and cultural rights and their progressive implementation with high regard on the time of economic and financial crisis. The author interprets the concept of universality through different aspects and evaluates the positive or arguable statements of the “violation approach” in relation with the work of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.*

„[...] a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabad emberi lények eszménye csak akkor valósítható meg, ha olyan feltételeket hoznak létre, amelyek révén mindenki élvezheti gazdasági, szociális és kulturális jogait, úgyszintén polgári és politikai jogait is [...]”

“[...] the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights [...]”

Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya,  
Preambulum<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A magyar fordítás forrása: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről. Megjegyzendő, hogy a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának Preambuluma is tartalmazza a fenti alapvetést, pusztán megcserélve az emberi jogok első és második generációja említésének sorrendjét.

Vákát oldal

*Kecskés Gábor*

## **Egyéni panaszjog a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén – érvek és ellenérvek**

*A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányához* (a továbbiakban: Egyezségokmány) fűzött, az ENSZ Közgyűlése által 2008-ban elfogadott egyéni panaszjogról szóló fakultatív jegyzőkönyv (a továbbiakban: Fakultatív jegyzőkönyv) 2013. május 5-én lépett hatályba.

Nem kétséges, hogy eme lépés a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén jelentős mérföldkőnek tekinthető, hiszen e jogok „peresíthetősége”, panaszjeljárások keretében való érvényesíthetősége nem ellentmondásmentes. Nem tévedés azt állítani, hogy kikényszeríthetőségük jelentősen elmarad attól a szinttől, amelyet a polgári és politikai jogok területén tapasztalunk.

Jelen tanulmány számba veszi a gazdasági, szociális és kulturális jogok panaszjeljárás keretében való érvényesítésének lehetőségeit és akadályait, aminek keretében a tanulmány az 1966-os Egyezségokmány szerződés-ellenőrző fóruma, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) panaszjogokra vonatkozó, egyelőre csak embrionális gyakorlatára is kitér. Figyelmet érdemel, hogy e jogok érvényesítésének nehézsége elsősorban jelentősebb anyagi vonzatukból, az államok tevőleges, finansziális lépésekkel járó magatartásából származtatható. Mindezek tükrében a munka áttekintést ad a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi bírói vagy kvázibírói fórumok előtti érvényesítése mellett és ellen szóló érvekről.

### **Bevezetés**

A gazdasági, szociális és kulturális jogok<sup>1</sup> területén az egyéni panaszjog kérdésköre korántsem tekinthető olyan egyértelmű és célravezető kikényszerítési módnak, mint a polgári és politikai jogok vonatkozásában. Ennek okai sokrétűek, jelen tanulmány eme okokat kívánja felderíteni és részletesen taglalni. 2016 augusztusában – a kézirat

---

<sup>1</sup> Az emberi jogok generációiról (amely kifejezést e tanulmány egyébiránt kerüli) lásd: VASAK 1977. és ENGLE 2006. E jogok hazai szakirodalmi közül lásd elsősorban: BOKORNÉ SZEGŐ 1996. és KARDOS 2003.

lezárásakor – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának<sup>2</sup> gyakorlata sem tekinthető olyan referenciapontnak, amelyből messzemenő következtetéseket lehetne levonni, mivel egyelőre kevés ügyben fordultak a Bizottsághoz. A tanulmány kiemelt célja, hogy ráirányítsa a figyelmet a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyéni panaszjog útján történő kikényszerítését erősítő és gyengítő tényezőkre. Az e jogok érvényesíthetőségének problémakörét körüllegő vitában elhangzott érvek ismertetése révén minden bizonnyal könnyebb felismerni és kiküszöbölni a kikényszerítést gátló tényezőket, ami hosszabb távon hozzájárul a jogok védelméhez és hatékony érvényesítéséhez.<sup>3</sup>

## A Fakultatív jegyzőkönyv keletkezése és főbb szabályai

Az egyéni panasztételi mechanizmus 2013 előtt sem volt ismeretlen az univerzális emberi jogi védelmi rendszerben, hiszen az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához még ugyanazon évben fűzött Fakultatív jegyzőkönyv (*1966 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, amely 1976-ban lépett hatályba)<sup>4</sup> már bevezette az egyéni panasz lehetőségét. Amíg a polgári és politikai jogok (klasszikus szabadságjogok) érvényesíthetősége nyilvánvaló és jól kidolgozott, figyelemmel arra, hogy az államoktól általában negatív, nemtevési és be nem avatkozási kötelezettséget várnak el, addig az éppen ellentétes állami szerepfelfogást kívánó gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében hasonló jellegű mechanizmus kialakítására évtizedeket kellett várni. Ennek első mérföldköve volt az 1993-as bécsi emberi jogi világkonferencia, amely végső, nem kötelező erejű nyilatkozatában és akcióprogramjában (*1993 Vienna Declaration and Programme of Action*)<sup>5</sup> az Emberi Jogok Bizottságát (*Commission on Human Rights*) a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányához* csatolandó fakultatív jegyzőkönyvek vizsgálatára és a bennük foglalt lehetőségek, jogintézmények tanulmányozására ösztönözte.<sup>6</sup>

Az időközben megszűnt Emberi Jogok Bizottságának szerepét betöltő, újonnan létrejött Emberi Jogi Tanács – nem sokkal megalakulása után – még 2006-ban létrehozott egy munkacsoportot<sup>7</sup> azzal a céllal, hogy készítsen előzetes szerződéstervezetet a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz kapcsoló panasztételi mechanizmusról. A Fakultatív jegyzőkönyvet közel kétéves kodifikációs-szövegezési munka után az ENSZ Közgyűlése 63. ülészakán, 2008. december 10-én (az emberi jogok világnapján) fogadta el. Akár szimbolikus lépésnek is nevezhető, hogy a 63/117. számú határozattal elfogadott

<sup>2</sup> Fontos megjegyezni, hogy eredetileg az 1966-os szöveg szerint az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa kísérelte figyelemmel a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának* végrehajtását. Végül 1985-ben hozott határozatot az ECOSOC a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának felállításáról, amely 1987-ben kezdte meg működését.

<sup>3</sup> Jelen tanulmány a szerző által angol nyelven írt tanulmányának aktualizált és magyar nyelvű változata, lásd: KECSKÉS 2015.

<sup>4</sup> Az egyéni panaszok szerepéről lásd: HARRINGTON 2012.

<sup>5</sup> Lásd: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)

<sup>6</sup> *Resolution 8/2* of the Human Rights Council. *A/HRC/RES/8/2*, 18 June 2008.

<sup>7</sup> *Resolution 1/3* of the Human Rights Council (Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). *A/HRC/RES/1/3*, 29 June 2006.

dokumentum<sup>8</sup> éppen Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata 60 éves évfordulóján született meg. A jegyzőkönyvet 2009. szeptember 24-én nyitották meg aláírásra, és a 10. ratifikáció után lépett hatályba, 2013. május 5-én. A jegyzőkönyv 17. cikke alapján a dokumentum nyitva áll minden, az Egyezségokmányban részes állam számára. 2016 augusztusáig 26 állam írta alá, 21 állam ratifikálta a Fakultatív jegyzőkönyvet.<sup>9</sup>

A Fakultatív jegyzőkönyv főbb szabályai közé tartozik, hogy a 2. cikk szerint egyéni panaszt személy vagy személyek csoportja nyújthat be az Egyezségokmányban foglalt jogok súlyos és szisztematikus megsértésének gyanúja esetén olyan állammal szemben, amely mind az Egyezségokmánynak, mind pedig a Fakultatív jegyzőkönyvnek részese. A panasz benyújtása előtt a panaszosnak természetesen ki kell mérítenie a belső jogorvoslati lehetőségeket [3. cikk (1) bekezdése]. Ezenkívül államközi panaszokkal (10. cikk) is fordulhatnak a részes felek a Bizottsághoz, ebben az esetben a panaszos állam szerint egy másik szerződő fél nem tartja be az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségeit.

Az egyéni panasz eljárás esetén a 7. cikk szerint a Bizottság először felajánlja a jószolgálat intézményét az egyén/csoport és az állam között a vita békés rendezése reményében. Ha ez sikertelen, akkor a Bizottság lefolytatja a vizsgálati szakaszt a beérkezett iratok alapján, és zártkörű találkozót tart, valamint konzultál a megfelelő (elsősorban nemzeti) testületekkel. E körben a Bizottság egyfajta észszerűségi tesztet<sup>10</sup> alkalmaz, amelynek során mérlegeli az állam által foganatosított (és a panaszos által vitatott) lépéseket, továbbá figyelembe veszi az Egyezségokmány által az állam számára biztosított lehetőséget, miszerint az állam széles körű eszközöket alkalmazhat a jogok biztosítása terén [8. cikk (2–4) bekezdés].

A Fakultatív jegyzőkönyv fontos újdonsága továbbá a vizsgálati eljárás (11. cikk), amelynek során a Bizottság megvizsgálhat minden részes felet érintő helyzetet, amikor „megbízható információ” áll rendelkezésre az Egyezségokmányban taglalt jogok súlyos és rendszeres megsértéséről. A Bizottság szorosan együttműködik a részes féllel a beérkezett információ kivizsgálásában. A vizsgálat eredményeként a Bizottság jogosult megfogalmazni véleményét és további ajánlásait, amelyekre ismét válaszolhat az állam. E szakaszról a Bizottság publikus összegzést is készíthet (11. cikk 3–8. szakaszok). A Fakultatív jegyzőkönyv lehetővé teszi továbbá a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés kialakítását (például pénzügyi alap létrehozása révén) az emberi jogok védelmének fejlesztése érdekében. A Bizottság éves jelentésében összefoglalást ad a vizsgálati eljárásokról, véleményeiről és ajánlásairól, ezáltal ösztönözve az államokat az ENSZ szintjén megjelenő nemkívánatos precedensek elkerülésére (14–16. cikk).

A Fakultatív jegyzőkönyv két legfontosabb újdonsága, hogy *egyrésztől* az egyének panaszjogot kapnak, és az Egyezségokmányban elismert jog sérelme esetén eljárást kezdeményezhetnek a szerződő féllel, azaz a jogsértő állammal szemben, *másrésztől* pedig a Bizottság által lefolytatott vizsgálati eljárás segíthet a jogok valós tartalmának,

<sup>8</sup> *Resolution 63/117* of the General Assembly of the United Nations (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). A/63/PV.66, 10 December 2008.

<sup>9</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Ratification of 18 International Human Rights Treaties*. Elérhető: <http://indicators.ohchr.org> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.) Magyarország 2016 augusztusáig nem írta alá a jegyzőkönyvet (így nem is részes fél).

<sup>10</sup> GRIFFEY 2011.



így az államok kötelezettségének meghatározásában, amely mind nemzeti, mind regionális, mind pedig univerzális szinten hozzájárul a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelméhez és fejlesztéséhez. ARAMBULO véleményével egyet lehet érteni, miszerint a nemzeti jogalkotást és politikákat leghatékonyabban egy egyéni panasz eljárás képes befolyásolni.<sup>11</sup>

2016 augusztusáig tíz egyéni panasz eljárás iránti kérelem érkezett a Bizottsághoz, amelyek közül már négy eljárás lezárult,<sup>12</sup> míg jelenleg hat függőben lévő panasz eljárás<sup>13</sup> szerepel a Bizottság napirendjén. Érdekes, hogy összesen csak két államot érintenek az ügyek, hiszen a tíz ügyből hét eljárás Spanyolország, három ügy Ecuador ellen indult. A négy lezárult eljárás kivétel nélkül Spanyolországot érintette, melyek közül két ügyben a Bizottság véleményét a bepanaszolt Spanyolország elfogadta, és eszerint járt el (a börtönbüntetést töltő személyek fogyatékosági segélyét érintő *López Rodríguez*-ügyben, illetve a megfelelő lakhatáshoz való jog érvényesítése iránti hatékony jogorvoslat hiányát érintő *I. D. G.*-ügyben), míg a másik két ügyben (a kollektív szerződés által biztosított kiegészítő szociális segélyeket érintő *V. T. F. és A. F. L.*-, illetve *L. A. M. C.*-ügyekben) a panaszosok kérelmét a Bizottság nem fogadta be. A hat függőben lévő ügy jelenleg is folyik, ezekről igen kevés nyilvános információ áll rendelkezésre.

## Kikényszeríthetők-e a gazdasági, szociális és kulturális jogok bírósági vagy kvázibírósági úton?

Annak érdekében, hogy a Fakultatív jegyzőkönyv potenciális hatásait értékelni lehessen, mindenképp a gazdasági, szociális és kulturális jogok – legalábbis a szabadságjogokkal való összevetésben – speciális, homályos jellegét szükséges vizsgálni.<sup>14</sup> Eme jogok pere-síthetőségének, „bepanaszolhatóságának” gyengesége voltaképpen éppen a jogok jellegére és számos esetben bizonytalan jelentéstartalmukra vezethető vissza.<sup>15</sup> E jogok érvényesülésének nehézségei azonban nem újdonsült problémák, ugyanis ezek nem függetlenek általában a nemzetközi emberi jogi rezsimeknél tapasztalható anomáliáktól. DONOHO szerint is az univerzális vagy regionális nemzetközi emberi jogi védelmi rendszerek leggyengébb pontja maga a kikényszerítés, aminek egyik, de talán legfontosabb oka, hogy számos esetben az államok önkéntes vállalásán és a teljesítés szándékának valószínűtlen, végül akár hamisnak bizonyuló előfeltételezésén alapulnak. Ennek ékes bizonyítéka, hogy Európán és az amerikai kontinensen kívül nem – így globális szinten sem – alakult ki olyan szerződéses rezsimek és intézményi struktúra, amely hatékonyan tudná biztosítani az emberi jogok védelmét.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> ARAMBULO 1999, 179.

<sup>12</sup> OHCHR: *Jurisprudence*. Elérhető: <http://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)

<sup>13</sup> OHCHR: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*. Elérhető: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)

<sup>14</sup> VIERDAG 1978. és EIDE–KRAUSE–ROSAS 2001, 3–28.

<sup>15</sup> A kikényszeríthetőség négy speciális kérdése (pontatlan normák, legitimitáció, intézményi hatáskörök, utilitarista előnyök) körül kibontakozó vitákat lásd: LANGFORD 2009.

<sup>16</sup> DONOHO 2006, 52.

### *A gazdasági, szociális és kulturális jogok természete*

A jogok természetének és jellegének elemzése körében a tanulmány részletesen kitér e jogok i) katalógusára; ii) speciális céljaira és jogi jellegére, valamint iii) az e jogok kapcsán tanúsítandó állami (jellemzően) pozitív, tevőleges magatartásra.

Ha e jogok elemzését tűzzük ki célul, akkor az 1966-ban aláírt Egyezségokmány<sup>17</sup> és az ehhez kapcsolódó egyéb instrumentumokat (például az egyes cikkeihez fűzött általános kommentárokat) kell alapul vennünk, noha eme katalógus korántsem teljes. E jogok speciális, a polgári és politikai jogoktól markánsan eltérő természetének ismerete azért is szükséges, mert már önmagában magyarázatul szolgálhat a kikényszerítési mechanizmusuk hiányosságaira és egyéb anomáliákra.

E jogok természete továbbá speciális abban a tekintetben is, hogy jelentésük és szerepük kultúránként és régióként eltérő lehet. Míg a legtöbb szabadságjog ugyanazon jelentést hordozza minden államban és régióban (a kínzás tilalma feltehetően ugyanazt jelenti egy európai és egy afrikai ember számára), addig számos gazdasági, szociális és kulturális jogról eltérő nézeteket képviselhet egy európai fiatal és egy idősebb indiai vagy afrikai ember, amely különbség e jogok speciális természetéből adódik.

### *A gazdasági, szociális és kulturális jogok katalógusa*

E jogok katalógusa meglehetősen heterogén, és nehezen azonosítható, hogy ezek az emberi jogok valójában önálló jogok vagy inkább államcélok, esetleg szabadságjogok úgynevezett szelvényjogai (például az élethez és emberi méltósághoz való jogból, illetve a diszkrimináció tilalmából is levezethetők). Mivel e jogok határai nem olyan élesek (és megvalósításuk is fokozatos), mint a polgári és politikai szabadságjogokéi, „katalogizálhatóságuk” messze elmarad azok szintjétől. Jelen tanulmány azon az alapvetésen nyugszik, hogy a jogok katalógusa gyanánt elfogadja az Egyezségokmányban lefektetett jogokat. Ez látszólag megszorító megközelítésre enged következtetni (mivel számos regionális szerződés és alkotmány nevesít további gazdasági, szociális és kulturális jogokat is),<sup>18</sup> azonban az elemzés elsődleges tárgyát képező Fakultatív jegyzőkönyv által intézményesített panasz eljárás keretében csak eme jogok megsértésére lehet hivatkozni, így a panasz eljárás mellett és ellen szóló érveket kizárólag e fogalmi körben, e katalógus alapján érdemes vizsgálni.

E jogok pedig a következők: 1. munkához, valamint az igazságos és kedvező munkafeltételekhez való jog [6. és 7. cikk]; 2. szakszervezeti jogok [8. cikk]; 3. szociális biztonsághoz való jog [9. cikk]; 4. a család, az anyaság, valamint a gyermekek és a fiatalkorúak védelme [10. cikk]; 5. megfelelő életszínvonalhoz való jog [11. cikk];<sup>19</sup> 6. testi és lelki egészséghez való jog, hogy annak elérhető legmagasabb szintjét élvezhesse az egyén [12. cikk]; 7. művelődéshez, oktatáshoz való jog [13. és 14. cikk]; 8. tágabb értelemben vett kulturális jogokként [15. cikk] pedig (a) a kulturális életben való részvétel joga; (b) a tudomány

<sup>17</sup> Az Egyezségokmány részletes ismertetését lásd: CRAVEN 1995. és SAUL–KINLEY–MOWBRAY 2014.

<sup>18</sup> Pl. az Európai szociális karta 1–19. cikkei, valamint az Emberi jogok amerikai egyezményéhez fűzött, a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló San Salvador-i jegyzőkönyv 6–18. cikkei.

<sup>19</sup> E jogok derivátumairól lásd: DENNIS–STEWART 2004.

haladásából és az annak alkalmazásából származó előnyök élvezetéhez való jog, valamint (c) a szerzői jogok.

A fentiekben említett emberi jogok többsége vagy meglehetősen absztrakt, homályos tartalmú, vagy pedig egyértelműen emberi jogi köntösbe bújtatott politikai célkitűzés (például ez utóbbi a díjazást és a megfelelő munkakörülményeket magában foglaló igazságos és kedvező munkafeltételekhez való jog esetében igen szembeűnő). Ilyen bizonytalan jelentéstartalom esetén a Bizottságnak igen tág mérlegelési lehetősége lesz a panaszok befogadásakor és elbírálásakor. Az ugyanis bizonyosan nem járható út, ha például a munkanélküli egyén a 6. cikkbe foglalt munkához való jog megsértése miatt panaszolja be az államot. E jogok esetében az állami pozitív szerepfelfogás (szolgáltató és ellátást végző állam) módoszatai és fokozatai olyan széles spektrumon mozognak, amely rendkívül bonyolulttá teszi a jogok pontos jelentésének meghatározását.

### A gazdasági, szociális és kulturális jogok jogi jellege – államcélok vagy emberi jogok

E homályos jelentéstartalmú jogok megfogalmazásukban inkább emlékeztetnek tisztán politikai célkitűzésekre és államcélokra. A programjellegű, a lakosság számára biztosítandó (többnyire állami) szolgáltatások iránti vágyat megjelenítő politikai tartalmú elköteleződések meglehetősen gyakoriak a vizsgált jogok között. Az állami kötelezettségekre vonatkozóan az Egyezségokmány 2. cikke ad iránymutatást, amelynek három eleme van. *Egyrészt* az Egyezségokmányban részes államok általánosan kötelezik magukat arra, hogy – „különösen gazdasági és technikai téren” – fokozatosan biztosítják az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását. Ugyanakkor eme lakonikus szövegezést és általános kötelezettségvállalást kiegészítik a szakasz azon részei, miszerint ezt az államok saját erejükből vagy nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján, „a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételevel, minden megfelelő eszközzel” kötelesek biztosítani. *Második elemként* említhető, hogy a 2. cikk 2. szakasza e jogoknak diszkriminációmentes biztosítását teszi a részes államok kötelezettségévé, a cikk *harmadik eleme* pedig a fejlődő országok számára nyújt speciális könnyítést, miszerint „maguk határozhatják meg, hogy milyen mértékben biztosítják az Egyezségokmányban elismert gazdasági jogokat azok számára, akik nem állampolgáraik”. Nem kétséges, hogy utóbbi bekezdés azt a célt hivatott szolgálni, hogy a fejlődő államok minél nagyobb számban ratifikálják az Egyezségokmányt, ezért ezt a fontos gesztust a fejlett államok az 1960-as években – a töretlen gazdasági fejlődés korszakában – megtehették.

A kötelezettségvállalások formáját illetően az állami magatartások három értelmezési tartományát különböztethetjük meg: i) egyes jogok mindössze *absztrakt államcélok*, az államok törekszenek a megvalósításukra (az egyén részéről érdemi kikényszerítés lehetősége nélkül); ii) más gazdasági, szociális és kulturális jogok inkább az egyén számára biztosítandó *jogosultságok* (amelyek az államcéloknál konkrétabbak, de továbbra sem tekinthetők kikényszeríthető emberi jogoknak, és nagyban függnék az állam pénzügyi, gazdasági helyzetétől), valamint iii) *klasszikus emberi jogok*, amelyek kikényszeríthetők az egyén által.

## Az államok pozitív, tevőlegesen magatartása – elismerési és fokozatos biztosítási kötelezettség

Az államoknak a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal kapcsolatos szerepfelfogását számos tényező befolyásolja. Helyesen mutat rá KARDOS, hogy amíg az egyezségokmányok megalkotásakor, az 1960-as években az állandó gazdasági fejlődés örök és soha véget nem érő folyamatnak tűnt, amely kiváló alapot nyújtott a gazdasági, de főleg a szociális jogok érvényesítéséhez, addig az 1970-es évek vége óta a globalizáció érezhető hatásai (majd recesszió) következtében egyre több kérdés merült fel azzal kapcsolatban, hogy az államok mennyire képesek megfelelő módon biztosítani a szociális jogokat.<sup>20</sup>

A szabadságjogokkal ellentétben – amelyek döntően negatív, tartózkodó és önkorlátozó állami magatartást várnak el – a gazdasági, szociális és kulturális jogok pozitív, elsősorban pénzügyi vonatkozású beavatkozó állami magatartást követelnek meg.<sup>21</sup> Ezzel utóbbi jogok kapcsán az állami kötelezettségeként megjelenő magatartások köre háromra bővül: van i) *elismerési*, ii) *fokozatos biztosítási* és iii) *teljesítési-kikényszerítési kötelezettség*. Az Egyezségokmány és a Fakultatív jegyzőkönyv egyaránt utal a jogok tiszteletben tartására és az elismerési kötelezettségre, noha e magatartások a legenyhébb kötelezettségeként foghatók fel. Fontos viszont megjegyezni, hogy míg eme állami magatartás egy szabadságjog esetében elegendő és célravezető is lehet (például a kínzás tilalma esetében), addig egy gazdasági jog esetében ez csak üres ígéretként jelentkezne (és maga az emberi jog csupán „papírjogként” létezne), ha nem volna emögött további állami kötelezettségvállalás.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által 1990-ben elfogadott, a részes államok kötelezettségeinek természetéről szóló 3-as számú általános kommentárjában (*The Nature of States Parties' Obligations*)<sup>22</sup> a Bizottság állást foglalt amellett, hogy számos esetben a jogalkotás kívánatos, több ízben pedig nélkülözhetetlen, azonban ez önmagában nem lehet elegendő, mert közigazgatási, gazdasági, pénzügyi, oktatási és szociális eszközök elfogadása, akcióprogramok megalkotása, illetve megfelelő (monitoring-, bírói vagy egyéb döntéshozó) testületek alakítása ugyanúgy szükséges.

A kommentár 10. bekezdésében a kulcsfontosságú „rendelkezésre álló valamennyi erőforrás” kifejezés kapcsán a Bizottság kifejtette, hogy az állami kötelezettségvállalásnak ki kell terjednie valamennyi olyan törekvésre, amely minden elérhető erőforrást prioritásként használna fel a jogok minimális követelményeinek biztosítására. Nem kétséges, hogy e megfogalmazás is meglehetősen absztrakt, ezért további dokumentumok vizsgálata szükséges a kifejezés pontosabb jelentésének feltárására. E körben két, kötelező erővel nem bíró instrumentum elemzésére, azaz az 1987-ben elfogadott Limburgi elvek a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának végrehajtásáról (*1987 Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, a továbbiakban: limburgi elvek),<sup>23</sup> valamint a 10 évvel később, 1997-ben

<sup>20</sup> KARDOS 2009, 21.

<sup>21</sup> A korábbi – de mindmáig irányadó – szakirodalomból lásd: ALSTON–QUINN 1987.

<sup>22</sup> *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations*. Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1991/23.

<sup>23</sup> *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. UN Doc. E/CN4/1987/17.

elfogadott Maastrichti irányelvek a gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértéséről (1997 *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, a továbbiakban: maastrichti irányelvek)<sup>24</sup> elemzésére tér ki a tanulmány.

A limburgi elvek szerint a gazdasági, szociális és kulturális jogok számos politikai eszközzel érhetőek el, és nincsen egyetlen helyes megoldás ezek teljes megvalósítására (6. szakasz), miközben a részes államok mindenkor kötelesek jóhiszeműen teljesíteni kötelezettségeiket (7. szakasz), és nemzeti szinten minden megfelelő eszközt – ideértve a jogalkotást, a közigazgatási, bírói, gazdasági, szociális és oktatási lépéseket – megtenni az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében, miközben kizárólag a jogalkotás nem lehet elegendő (17–18. szakasz).

A maastrichti irányelvek szerint a cselekvési kötelezettség megköveteli olyan észszerűen kalkulált lépések megtételét, amelyek az egyes jogok élvezetét biztosítják, míg az államok eredményfelelőssége kiterjed az egyes jogok lényegi tartalmának megvalósítását célzó speciális célkitűzések elérésére (7. szakasz). A „minimális kötelezettségek”<sup>25</sup> meglehetősen bizonytalan jelentése és az egyetemes minimális kötelezettségek megfogalmazásának pontatlanságai azonban nehézzé teszik a pénzügyi és egyéb pozitív állami kötelezettségek univerzális szintű meghatározását, amikor is az Egyezségokmány megsértését jelenti, ha egyes jogok alapvető minimális szintje nem valósul meg (8–9. szakasz).

Összegezve elmondható, hogy találó ENGLE állítása, miszerint amíg a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosításához aktív állami beavatkozás szükséges, addig az első generációs szabadságjogok éppen ellenkezőleg, az állami beavatkozás ellen védenek, vagy azt kívánják megakadályozni.<sup>26</sup>

### *A panasz eljárás mint kikényszerítési mechanizmus mellett szóló érvek*

Az alpont olyan, a panasz eljárásban is releváns ismérvekkel és kérdésekkel foglalkozik, amelyek a gazdasági, szociális és kulturális jogok hatékony védelmét szolgálják, és a kikényszerítési mechanizmus mellett szólnak. TUSHNET szemléletesen fogalmaz, amikor azt írja, hogy a jelentéssel és tartalommal bíró jog bírói úton kikényszeríthető kötelezettség nélkül a szó szoros értelmében „fogatlan” jog, nem hatékony.<sup>27</sup>

Nem tagadható, hogy a Fakultatív jegyzőkönyv hatálybalépése *mérföldkőnek* tekinthető, már önmagában az a tény is alapot szolgáltat erre, hogy egy új emberi jogi terrénra terjesztette ki az egyén panaszjogát. A több évtizedes „késlekedés” leginkább az államok politikai akarátának hiányával magyarázható. Azonban 2013 májusa óta az egyének a ratifikáló államok vonatkozásában immáron a polgári és politikai jogokhoz hasonló szintű jogérvényesítéssel rendelkeznek (a mechanizmus utóbbi jogok esetében annyiban hasonló, hogy az egyéni panaszjogot itt sem az Egyezségokmány, hanem az ahhoz csatolt 1966-os

<sup>24</sup> The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights. In *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, No. 3. (1998).

<sup>25</sup> Erről lásd: YOUNG 2008.

<sup>26</sup> ENGLE 2006, 264.

<sup>27</sup> TUSHNET 2004, 1901.

jegyzőkönyv biztosítja, és az Emberi Jogi Bizottsághoz [*Human Rights Committee*] fordulhat az egyén).

A panasz eljárás indokoltsága mellett szóló fontos érv, hogy *az érintett jogok minimumkövetelményeit és inherens tartalmát* immáron egyéni panasz eljárás során, egy adott ügy kapcsán deklarálnak a Bizottság, nemcsak általános kommentárokból, ahol az absztrakció szintje eleve magasabb. Ez kétségkívül elvezet majd oda, hogy olyan mérce és – ugyan nem kötelező – értelmezési „küszöbérték” intézményesül, amely a jogok valódi jelentésének feltárását és az állami kötelezettségek meghatározását könnyíti meg.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok megsértése kapcsán a maastrichti irányelvek fontos iránymutatásul szolgálnak, azonban ezek *gyakorlati hasznát adott esetekre vonatkoztatva éppen a panasz eljárásokban lehet majd megállapítani*. Az irányelvek ugyanis kiternek az elismerési, védelmi és teljesítési kötelezettségre (6. szakasz); az államok cselekvési kötelezettségére és „eredményfelelősségére” (7. szakasz); a mérlegelési jogkörre (8. szakasz); a minimumkövetelményekre (9. szakasz) és az elérhető források igénybevitelére (10. szakasz). A panasz eljárások során hozott döntések *de facto* voltaképpen *irányelvként szolgálhatnak minden állam számára az adott emberi jog érvényesítésére vonatkozóan*, ami nagymértékű hozzájárulás a jogok fejlődését és (univerzális) szerepének növelését illetően.

Az egyéni panasz eljárások továbbá *fontos hatást gyakorolhatnak a létező állami gyakorlat mellett az egyes regionális testületek működésére* is. Jelenleg is számos olyan regionális szerv működik, amely egyes gazdasági, szociális és kulturális jogok kapcsán jogosult egyéni panaszokat befogadni.<sup>28</sup>

Összegezve, a Fakultatív jegyzőkönyv előnye kettős, *egyrésztől* panasz fórumot biztosít az egyén számára, *másrésztől* a Bizottság által hozandó döntések és a panasz eljárások kimenetelei egyfajta precedensként, orientációs pontként szolgálnak a kormányok és nemzeti, valamint regionális emberi jogi testületek számára. Mindenesetre igaz, hogy a nemzetközi közösség (legalábbis annak számos tagja) régi adósságot törlesztett, hiszen a Fakultatív jegyzőkönyvvel lehetővé vált, hogy a szabadságjogokkal egyenlő bánásmódot élvezzenek a gazdasági, szociális és kulturális jogok, ami egy történelmi aszimmetria kiigazítása az emberi jogok elválaszthatatlanságának szellemében.<sup>29</sup>

### *A gazdasági, szociális és kulturális jogok panasz eljárás keretében történő kikényszerítését nehezítő körülmények*

Eme alpontban a tanulmány sorra veszi azokat a tényezőket, amelyek akadályát jelenthetik a gazdasági, szociális és kulturális jogok panasz eljárással való érvényesítésének, illetve részletesen szól a jogcsoport jellegéből fakadó kikényszerítési anomáliákról. E jogok érvényesítését és védelmét gyengítő számos tényező – így például jó néhány alábbiakban részletezett szempont – azonban más megvilágításba kerülhet az egyéni panasz jog bevezetése óta.

<sup>28</sup> Az európai kontinensen, az Európa Tanács égisze alatt: Emberi Jogok Európai Bírósága, Szociális Jogok Bizottsága; az amerikai kontinensen: Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága, Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága.

<sup>29</sup> CHENWI 2009, 51.

## Az állami kötelezettségek homályossága a vizsgált területen

E tanulmány is már részletezte, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nagyban különböznek a szabadságjogoktól jellegükben és kikényszerítési mechanizmusaikban, ugyanakkor e különbség csökkentésére kiválóan alkalmas az egyéni panasz eljárás intézménye, ahol lehetőség adódik a jogok tartalommal való megtöltésére és a szabadságjogokkal azonos kikényszerítésére.

Az elvárt állami „beavatkozó” magatartások, a jogok biztosításához nélkülözhetetlen pénzügyi lépések megtétele azonban a szuverén döntésén múlik (amely eleve időigényes folyamat), míg a szabadságjogok esetében általában elegendő az azonnali elismerés és az egyszerű jogalkotás, hiszen a negatív tartózkodási kötelezettség a jogok többségénél nem von maga után pénzügyi következményeket.

Az Egyezségokmány 2. cikke szerinti fokozatos biztosítás szükségképpen hosszabb időt vesz igénybe, és eleve sokrétű és komplex magatartások köre, amelyek révén ez elérhető. A limburgi elvek 21. szakasza szerint ugyanakkor ez olyan kötelezettséget ró az államokra, hogy a jogok megvalósítását el kell érni „amilyen gyorsan csak lehet”. Ez kétségtől igaz, noha ez a fordulat sem szünteti meg véglegesen a gazdasági, szociális és kulturális jogok és az ezekhez kapcsolódó állami kötelezettségek homályosságát.

## A jogok kitétsége a gazdasági válságnak, az államok pénzügyi helyzetének és a kormányok ideológiai beállítottságának

A gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosítása, fokozatos fejlesztése nagyban függ az államok gazdasági helyzetétől, teljesítőképességétől és „költségvetési” akaratától. E jogok ugyanis pénzügyi értelemben költségesek, hiszen az állam aktív, intézményfenntartó, de akár „pénzfolyósító” szerepét kívánják meg. Ezért valós lehet az az érvelés, hogy pénzügyileg nem minden állam engedheti meg a lehető legjobb és legtágabb szintű védelmet az ilyen, homályos határokkal bíró, költséges emberi jogok esetében. Ezenfelül a vizsgált jogok védelme fokozatokkal szinte végtelenül javítható, pénzügyi eszközökkel egy állam teljesítőképességének határáig bővíthető, ami éles ellentétben áll a szabadságjogokkal, amelyek lényegében egyetlen védelmi fokozatot (elismerés és az állam tartózkodása) irányoznak elő. Az Egyezségokmányba foglalt „rendelkezésre álló valamennyi erőforrás” kitétel persze államok szerint különbözik, és ennek standardizálására (pl. GDP-arányosan) aligha van esély.

A kormányok ideológiai beállítottságának szerepe is jelentős e jogok kapcsán. A gazdasági, szociális és kulturális jogok az 1960-as években a keleti blokk által preferált célok közé tartoztak (mint baloldali törekvések és vívmányok), míg a demokratikus nyugati blokk a szabadságjogokra helyezte a hangsúlyt. A Fakultatív jegyzőkönyv hatálybalépéséhez szükséges első 10 ratifikáló állam aktuális kormányzatát megvizsgálva nyilvánvalóvá válik, hogy eme államok többségében éppen akkoriban a beavatkozó és szociálisan érzékenyebb államot hirdető baloldali-szociáldemokrata vezetésű kormányok voltak hatalmon, amely tényező minden bizonnyal megkönnyítette a jegyzőkönyv aláírását.

Az mindenesetre biztosnak látszik immáron, hogy az egyéni panasz eljárás révén a jegyzőkönyvet ratifikáló államok kellő hajlandóságot fognak érezni a gazdasági

teljesítőkéességük nyújtotta keretek között a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmére és biztosítására.

### Államonként jelentősen eltérő végrehajtási módok

Az adott jogok kapcsán egységes és egyetemes értelmezés voltaképpen reménytelen, hiszen a Bizottság is tudatában van annak, hogy a végrehajtási és fejlesztési lépések államonként eltérnek. A fokozatos fejlesztés mint általános célkitűzés elegendő teret hagy a nemzeti szintű specifikációra és differenciálásra. Az államok ez irányú gyakorlatai között jelentős különbségeket tapasztalhatunk, továbbá a Bizottságnak lehetősége van ajánlásokat megfogalmazni, amelyek alapján az államok korrigálni tudják addigi gyakorlatukat.

Azonban kétségkívül igaz a maastrichti irányelvek 2. szakaszának megállapítása, miszerint már nem kizárólag az államok cselekvésén múlik a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítása, de a kulcsfontosságú szerep továbbra is az államé, és végső soron az állam képes ezeket garantálni, miközben persze a privat szektor, a civil szervezetek és a nemzetközi együttműködés szerepe felértékelődik.

Mindezek ellenére a gazdasági, szociális és kulturális jogok panaszeljárások útján való érvényesítése és kikényszerítése számos – a fentiekben is vázolt – anomáliát mutat továbbra is, azonban a panaszeljárás lehetősége és a Bizottság által a jövőben kialakítandó gyakorlat képes lehet valamelyest uniformizálni a jogvédelmet és a végrehajtást, ezáltal növelve az államok képességét és hajlandóságát a jogok biztosítása terén.

### Kevés afrikai és ázsiai állam ratifikálta a Fakultatív jegyzőkönyvet

Jelentős hiányosság és probléma, hogy a Fakultatív jegyzőkönyvet kevés afrikai (Gabon, Niger, Zöld-foki Köztársaság) és ázsiai állam (Mongólia) ratifikálta. Miközben e kontinensek államai jelentős gazdasági fejlődést mutattak az elmúlt évtizedekben, a szociális vívmányok ritkán követték ezt a folyamatot, továbbá a jogok kikényszerítésének módozatai (ideértve főként a jogorvoslati lehetőségeket) állami és regionális, illetve szubregionális szinten vagy nem léteznek, vagy pedig meglehetősen szegényesek.<sup>30</sup>

A regionális védelem és az egyéni jogérvényesítés szinte teljesen hiányzik a két kontinens vonatkozásában. Az afrikai regionális rendszerben ismeretlen az egyén vagy az egyének csoportjának panaszlehetősége bírói vagy kvázibírósági úton, noha mindközben egyes afrikai emberi jogi dokumentumok nominálisan több gazdasági, szociális és kulturális jogot is – progresszív módon – elismernek.<sup>31</sup> Az ázsiai kontinensről pedig teljesen hiányzik egy pánázsiai emberi jogi szerződés és regionális védelmi mechanizmus.

A fentiek szerint ezért lenne kívánatos, hogy a régió államai közül minél többen csatlakozzanak a Fakultatív jegyzőkönyvhöz, amire – jelenlegi ismereteink szerint – egyelőre csekély esély mutatkozik. Az ázsiai és afrikai régió államaiból a négy részes fél (érdekesként megjegyezhető, hogy a két kontinens össznépeességének mindössze 0,004%-a él

<sup>30</sup> Erről lásd bővebben: VAN GINNEKEN 2003.

<sup>31</sup> Lásd pl.: az Ember és népek jogainak afrikai chartája, 22. cikk.



olyan államban, amely részes fél) sajnálatosan alacsony mutató, ahogy globális szinten sem biztatóbb a szám, hiszen a Föld összlakosságának körülbelül 4,7%-a él részes állam területén.<sup>32</sup> Ezek az arányszámok rámutatnak a Fakultatív jegyzőkönyv globális fogyatékoságára.

## Konklúzió

Annak érdekében, hogy a Fakultatív jegyzőkönyvnek a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelméhez, valamint általában az emberi jogok egyetemességének, elválaszthatatlanságának és kölcsönös összefüggésének ideájához nyújtott hozzáadott értékét megállapíthassuk, biztosan több időnek kell eltelnie, és az egyéni panaszeljárások tapasztalataira is várnunk kell.

Noha a vizsgált jogok érvényesítését erősítő és gyengítő tényezők külön-külön is fontosak, amelyek figyelembevétele nélkülözhetetlen lesz az egyes panaszeljárásokban, a Fakultatív jegyzőkönyv hatálybalépése után e lehetőség mindenestre már e jogoknál is adva van, erre figyelemmel a tanulmány egy átfogó értékelését nyújtotta a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesíthetősége mellett és ellen szóló érveknek.

A tanulmány főbb megállapításait úgy összegezhetjük, hogy a jegyzőkönyv hatálybalépésével i) *egyreszről* megnyílt a lehetőség e jogok valódi normatív tartalommal való megtöltésére; ii) *másrésről* ez a lépés jelentősen kiterjeszti és megerősíti a teljes, globális emberi jogi védelmi rendszert; iii) *harmadrészt* ez az eredmény az államokat (a részes államokat bizonyára) arra ösztönzi, hogy vizsgálják felül eddigi politikájukat és belső jogi védelmi rendszerüket a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén; iv) *negyedrész*t ezzel valós lehetőség adódik a vizsgált jogok kapcsán fennálló különbségek közelítésére, amelyek különösen a fejlett és fejlődő államok vonatkozásában léteznek; v) *ötödöröszt* pedig az emberi jogok elválaszthatatlanságának eszméjéhez fontos hozzájárulás a Fakultatív jegyzőkönyv hatálybalépése a gazdasági világválság utáni időszakban.

Fontos azonban a fentiekhez megjegyezni, hogy eme lépések csak akkor valósíthatók meg, ha jóval több állam ratifikálja majd a jegyzőkönyvet. Ezenkívül a Bizottság egyelőre hiányzó „esetjoga”, valamint a panaszeljárások alacsony száma és iniciális stádiumai miatt sem lehet 2016-ban különösebb predikciókba bocsátkoznunk a Fakultatív jegyzőkönyv sikerét, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesítésének fejlődését illetően. MAHON (dramatizált) szavaival, majd az idő eldönti, hogy ezáltal a szabadságjogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok közötti „háború” végérvényesen megszűnik-e.<sup>33</sup>

## Felhasznált irodalom

ALSTON, Philip – QUINN, Gerard (1987): The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 2. 156–229.

<sup>32</sup> Az adatokat a Nations Online Project ([www.nationsonline.org/index.html](http://www.nationsonline.org/index.html)) és a Worldometers ([www.worldometers.info](http://www.worldometers.info)) honlapok összevetése alapján kalkulálta a tanulmány (a letöltések időpontja: 2016. 08. 01.).

<sup>33</sup> MAHON 2008, 646.

- ARAMBULO, Kitty (1999): *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects*. Antwerpen, Intersentia/Hart.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1996): A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának mai kérdései. *Acta Humana*, Vol. 7, No. 22–23. 3–18.
- CHENWI, Lilian (2009): Correcting the Historical Asymmetry Between Rights: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *African Human Rights Law Journal*, Vol. 9, No. 1. 23–51.
- CRAVEN, Matthew (1995): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*. Oxford, Clarendon.
- DENNIS, Michael – STEWART, David (2004): Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? *American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 3. 462–515.
- DONHO, Douglas (2006): Human Rights Enforcement in the Twenty-First Century. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 35, No. 1.
- EIDE, Asbjørn – KRAUSE, Catarina – ROSAS, Allan eds. (2001): *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- ENGLÉ, Eric (2006): Universal Human Rights: A Generational History. *Annual Survey of International and Comparative Law*, Vol. 12, No. 1. 219–268.
- GRIFFEY, Brian (2011): The “Reasonableness” Test: Assessing Violations of State Obligations under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, Vol. 11, No. 2. 275–327.
- HARRINGTON, Alexandra (2012): Don’t Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms within International Human Rights Treaties. *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 22, No. 2. 153–182.
- KARDOS Gábor (2003): *Üres kagylóhéj? A szociális jogok nemzetközi jogi védelmének egyes kérdései*. Budapest, Gondolat.
- KARDOS, Gábor (2009): Universal Justification for Social Rights. *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 6, No. 1. 18–23.
- KECSKÉS, Gábor (2015): Individual Complaints within the Fields of Economic, Social and Cultural Rights – Pro and Contra Arguments. In SZABÓ, Marcel – VARGA, Réka – LÁNCOS, Petra Lea eds.: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*. The Hague, Eleven International Publishing. 93–113.
- LANGFORD, Malcolm (2009): Closing the Gap? An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, Vol. 27, No. 1. 9–18.
- MAHON, Claire (2008): Progress at the Front: The Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, Vol. 8, No. 4. 617–646.
- SAUL, Ben – KINLEY, David – MOWBRAY, Jacqueline eds. (2014): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press.
- TUSHNET, Mark (2004): Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review. *Texas Law Review*, Vol. 82, No. 7. 1895–1920.

- VAN GINNEKEN, Wouter (2003): *Extending Social Security: Policies for Developing Countries*. ESS Paper No. 13. Geneva, International Labour Office. Elérhető: [www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--dcomm/documents/publication/kd00061.pdf](http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--dcomm/documents/publication/kd00061.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)
- VASAK, Karel (1977): Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, Vol. 30, No. 11. 316–325.
- VIERDAG, Egbert (1978): The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 9. 69–105.
- YOUNG, Katharine (2008): The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *Yale Journal of International Law*, Vol. 33, No. 1. 126–164.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Gábor Kecskés*

**Individual Complaints within the Field of Economic, Social and Cultural Rights – Pro and Contra Arguments**

*The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – adopted by the United Nations General Assembly in 2008 – entered into force on 5 May 2013.*

*Without a doubt, this achievement should be labelled as a milestone within the field of economic, social and cultural rights, since the actionability and enforceability of such rights are not consistent. A popular, almost commonplace conjecture says that the second generation of human rights cannot be enforced in the same way as the civil and political rights.*

*This article describes the circumstances of the entry into force of the Protocol, then surveys the prospects and obstacles of the justiciability of socio-economic rights. Moreover, the study deals with the rather embryonic practice on individual complaints of the monitoring treaty-based body, namely the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The article seeks to emphasize the research question on the hindrances of justiciability of such rights stemming from their financial character and the positive contribution on the side of the states. Accordingly, the research aims to review the comprehensive assessment on the pro- and contra-justiciability arguments before judicial and quasi-judicial bodies.*

„Kötelezd el magad az emberi jogokért vívott nemes küzdelem mellett. Magadból kiválóbb embert, országod számára nagyszerűbb nemzetet és élni egy jobb világot teremtesz.”

“Commit yourself to the noble struggle for human rights. You will make a greater person of yourself, a greater nation of your country and a finer world to live in.”

Martin Luther King, Jr.

Vákát oldal

*Komanovics Adrienne*

## **Az egyezségokmányok érvényesülése: a nemzetközi ellenőrzés hatékonyságának korlátai<sup>1</sup>**

A nemzetközi jogrend jellegzetességei, így a központosított végrehajtó hatalom és az egyéges szankciórendszer hiánya jelentős mértékben gyengíti a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek normatív jellegét. Jelen tanulmány röviden bemutatja a nemzetközi jog végrehajtásának elméleti és gyakorlati problémáit, majd ezt követően az egyezségokmányok végrehajtásával kapcsolatos kihívásokra koncentrálna. A központosított végrehajtás és az erőszakszervezetek hiánya ellenére az utóbbi évtizedekben a végrehajtási eljárások száma megsokszorozódásának és diverzifikációjának lehetünk tanúi. A formális kötelezettségvállalások és a tényleges végrehajtás között azonban széles szakadék tátong, ami megkérdőjelezi a nemzetközi emberi jogi monitoringszervek hatékonyságát. A tanulmány e szervek ellenőrző tevékenységét elemzi, és rámutat erős és gyenge pontjaikra. Ennek során az is kiderül, hogy az emberi jogok védelme elsősorban és főleg a nemzeti jogrendek feladata, és ekként a nemzetközi védelem csak másodlagos, szubszidiárius szerepet tölthet be. Következésképp a nemzetközi ellenőrzés hatékonyságának növelésére irányuló erőfeszítések ellenére a végrehajtás túlnyomórészt az állami akaratától függ.

### **Bevezetés**

Az ENSZ Alapokmányának 1. cikkében megfogalmazott célok között szerepel „az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása”. Ennek megfelelően az ENSZ az alapításától kezdve nagyon aktívan részt vett az emberi jogok nemzetközi védelmének kiépítésében és fejlesztésében. A standardok kidolgozása *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* 1948-as elfogadásával kezdődött, amelyet a következő évtizedekben számos nemzetközi egyezmény követett. Habár a Nyilatkozat nem rendelkezik jogi kötőerővel,<sup>2</sup> tartalma kifejezi az alapvető jogokról kialakult, és immár globálisnak tekinthető konszenzust. Az ENSZ keretei között elfogadott kilenc alapvető emberi jogi szerződésből a két egyezségokmány adott típusú jogok katalógusát tartalmazza (polgári és politikai

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a szerző által angol nyelven írt értekezés átdolgozott, kiegészített magyar nyelvű változata, lásd: KOMANOVICS 2016.

<sup>2</sup> Az ENSZ Közgyűlése fogadta el, és mint ilyen, jogilag nem kötelező. Lásd: General Assembly resolution 217 (III) A.

jogok, illetve gazdasági, szociális és kulturális jogok), más szerződések egy bizonyos emberi jogra koncentrálnak (faji diszkrimináció tilalma, kínzás tilalma, erőszakos eltűnések tilalma), harmadik kategóriájuk pedig a különös védelmet igénylő csoportokra fókuszál (nők, gyermekek, vendégmunkások, fogyatékossgal élő személyek). Az egyezmények mindegyike létrehozott egy szakértőkből álló bizottságot, melynek az a feladata, hogy az egyezményekben vállalt kötelezettségek részes államok általi végrehajtását ellenőrizze. Az egyezményeket jegyzőkönyvek egészítik ki, amelyek egy bizonyos speciális kérdéskörrel foglalkoznak (például halálbüntetés tilalma, a gyermekek fegyveres konfliktusba való bevonása, gyermekek eladása, a gyermekprostitúció és a gyermekpornográfia), vagy egyéni panaszjogot biztosítanak a jogaikban sértett személyeknek.<sup>3</sup> A két egyezségokmány, a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* és a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának* szövege meglehetősen lakonikus, ekként a részes feleknek viszonylag tág mozgásteret biztosít annak megválasztásában, hogy milyen eszközökkel biztosítják az egyezségokmányokban szereplő jogokat. Részletesebb, konkrétabb előírásaik ellenére az államok a speciálisabb egyezmények végrehajtása során is rendelkeznek több-kevesebb mozgástérrel.<sup>4</sup>

## 1. táblázat

*A legfontosabb emberi jogi szerződések és Magyarország ratifikációs státusza*

Elfogadás dátuma	A szerződés neve és angol rövidítése	Részes felek száma	Magyarország: ratifikáció, csatlakozás*
1965	Egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (ICERD)	177	1967. 05. 04.
1966	Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICESCR)	164	1974. 01. 17.
2008	GSZKJNE fakultatív jegyzőkönyve (ICESCR-OP)	21	–
1966	Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR)	168	1974. 01. 17.
1966	PPJNE fakultatív jegyzőkönyve (egyéni panaszjog) (ICCPR-OP1)	115	1988. 09. 07.*
1989	PPJNE második fakultatív jegyzőkönyve (halálbüntetés eltörlése) (ICCPR-OP2)	81	1994. 02. 24.*
1979	Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről (CEDAW)	189	1980. 12. 22.
1999	A nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményhez kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv (OP-CEDAW)	107	2000. 12. 22.*

<sup>3</sup> A legfontosabb emberi jogi egyezmények szövegéhez az alábbi helyen lehet hozzáférni: [www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesen.pdf) és [www.ohchr.org/Documents/Publications/newCoreTreatiesen.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/newCoreTreatiesen.pdf) (A letöltések időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>4</sup> Így például a faji megkülönböztetés elleni egyezmény 4. cikke értelmében a részes felek kötelesek törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítani a faji megkülönböztetés minden formáját, a 6. cikk pedig a hatékony jogorvoslat biztosításáról szól, ám a hivatkozott rendelkezések nem írják elő például a büntetés formáját és mértékét vagy a jogorvoslat módozatait.

Elfogadás dátuma	A szerződés neve és angol rövidítése	Részes felek száma	Magyarország: ratifikáció, csatlakozás*
1984	Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen (CAT)	159	1987. 04. 15.
2002	A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni Egyezményhez kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv (OP-CAT)	81	2012. 01. 12.*
1989	Egyezmény a gyermek jogairól (CRC)	196	1991. 10. 07.
2000	A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló fakultatív jegyzőkönyv (OP-CRC-SC)	173	2010. 02. 24.
2000	A gyermekek fegyveres konfliktusba való bevonásáról szóló fakultatív jegyzőkönyv (OP-CRC-AC)	165	2010. 02. 24.
2014	A gyermek jogairól szóló egyezményhez kapcsolódó egyéni panaszjogról szóló fakultatív jegyzőkönyv (OP-CRC-IC)	27	–
1990	Egyezmény valamennyi vendégmunkás és családtagjaik jogainak védelméről (ICMW)	48	–
2006	Egyezmény a fogyatékossgal élő személyek jogairól (CRPD)	166	2007. 07. 20.
2006	A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményhez kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyv (OP-CRPD)	89	2007. 07. 20.
2006	Egyezmény a személyek erőszakos körülmények közötti eltűnés elleni védelméről (CPED)	52	–

Forrás: [treaties.un.org](http://treaties.un.org)<sup>5</sup>

Az univerzális szabályokkal párhuzamosan kialakultak az emberi jogok nemzetközi védelmének regionális rendszerei is. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi jogok európai egyezménye (1950) nagyon fejlett, részletekbe menően szabályozott végrehajtási mechanizmust hozott létre. Emberi jogi ügyekben az egyezmény által felállított Emberi Jogok Európai Bírósága tekinthető a végső döntőbírónak. Pontosabban fogalmazva, az emberi jogok érvényesülése a nemzeti és a nemzetközi mechanizmusok kiegyensúlyozott kombinációján alapul.<sup>6</sup> Ez az egyensúly az utóbbi két évtizedben kissé megbillent, ugyanis rendkívüli mértékben megnőtt a bírósághoz érkező kérelmek száma.<sup>7</sup> A panaszok multiplikációja az egyik értelmezés szerint a bíróság sikereként könyvelhető el, mások inkább annak tudják be, hogy a részes államok általában csak korlátozott mértékben hajlandók egyezménybeli kötelezettségeiknek eleget tenni.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 2016. július 31-i állapot. Forrás: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>6</sup> „Human rights violations first of all should be redressed at the domestic level and the Strasbourg Court should only be used as an *ultimum remedium*.” Leo Zwaak előadása (Working Session on the Implementation of International Human Rights Protections). Forrás: [www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Zwaak-speech.pdf](http://www.internationaljusticeproject.org/pdfs/Zwaak-speech.pdf), 14. Lásd még: PARASKEVA 2006, 13–14.

<sup>7</sup> Ez a trend a különféle reformoknak és intézkedéseknek köszönhetően kicsit megtörni látszik: 2015-ben 40 650 kérelem érkezett Strasbourgba, míg 2014-ben 56 200 (28%-os csökkenés). A kérelmek száma 2013-ban 65 800 volt, 2012-ben 65 150, 2011-ben pedig 64 400. European Court of Human Rights, Analysis of Statistics 2015 (January 2016). Elérhető: [www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2015\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf), 4. (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>8</sup> PARASKEVA 2006, 13–14.



Az európai rendszerhez hasonlóan az amerikai és afrikai regionális emberi jogi rendszer is multilaterális szervezetekhez kötődik, azok keretei között fejlődött ki. Az ember jogainak és kötelezettségeinek amerikai nyilatkozatát (1948), amelyet az Amerikai Államok Szervezetének kartájával egyidejűleg fogadtak el, 1969-ben követte az Emberi jogok amerikai egyezménye. Az egyezményhez két jegyzőkönyvet fűztek, az egyik a gazdasági és szociális jogok katalógusát tartalmazza, a másik a halálbüntetés eltörléséről szól.<sup>9</sup> Afrikában az Afrikai Egység Szervezete<sup>10</sup> biztosította a szervezeti kereteket az Ember és népek jogainak afrikai chartájának elfogadásához (1981).<sup>11</sup>

A nemzetközi standardok megsokszorozódása üdvözlendő fejlemény, bár igaz, hogy egyidejűleg az emberi jogi jogvédelem (és egyben a nemzetközi jog) fragmentációját is növeli. Az emberi jogi egyezmények által létrehozott monitoringrendszerek rendkívül széles skálán helyezkednek el: az egyezmények egy részénél a végrehajtás ellenőrzése javarészt a tagállamok által periodikusan benyújtott jelentéseken nyugszik, vagy legalábbis a közelmúltig ez volt általános, ám az évek során egyre több univerzális és regionális egyezmény bevezette az egyéni panaszjogot, és olyan szervezetet hozott létre, amelyek jogi kötőerővel rendelkező határozatokat (ítéleteket) fogadnak el.<sup>12</sup> Nem szabad azonban elfelejteni, hogy az egyezmények ratifikálása, illetve a hozzájuk való csatlakozás csak az első lépés az emberi jogok tényleges élvezetének megvalósulásához vezető úton. Kulcsfontosságú kérdés, hogy a részes felek a valóságban tényleg biztosítják-e az egyezményekben szereplő jogokat, ténylegesen eleget tesznek-e nemzetközi kötelezettségeiknek.<sup>13</sup>

Kétségtelen, hogy csakúgy, mint nemzeti szinten, a végrehajtás a nemzetközi szinten is problematikus. A nemzetközi jogrendből azonban hiányoznak az olyan elemek, mint az igazságszolgáltatási rendszer vagy a rendőrség, amelyek a nemzeti jogrendben magától értetődőek, és amelyek garantálják a jogérvényesítést. A nemzetközi jogrend illetén tulajdonsága miatt többen meg is kérdőjelezzik, hogy a nemzetközi jog valóban jognak tekinthető-e.<sup>14</sup> E kérdés annál inkább előtérbe került, minél inkább sűrűbbé és intenzívebbé váltak a nemzetközi jog alanyaira telepített nemzetközi kötelezettségek (a „legalizáció”

<sup>9</sup> Protocol to the ACHR in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador, 1988), Protocol to the ACHR to Abolish the Death Penalty (1990). A fentiekén túl az amerikai regionális rendszer legfontosabb emberi jogi dokumentumai a következők: Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture (1985), Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (“Convention of Belém do Pará”, 1994), Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons (1994), Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Persons with Disabilities (1999). Forrás: [www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/intro.asp](http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/intro.asp) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>10</sup> Az Afrikai Egység Szervezetét 2002-ben az Afrikai Unió váltotta fel. Lásd: [www.au.int/en/about/nutshell](http://www.au.int/en/about/nutshell) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>11</sup> Az afrikai regionális rendszer legfontosabb emberi jogi dokumentumai a következők: Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples’ Rights (1998), Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Women in Africa (2003), African Charter on the Rights and Welfare of the Child (1990). Lásd: [www.achpr.org/instruments](http://www.achpr.org/instruments) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>12</sup> HILLEBRECHT 2016, 4.

<sup>13</sup> HARRISON–SEKALALA 2015, 925–926.

<sup>14</sup> Lásd pl.: BOTHE 2010, par. 1.; BRUHÁCS 2008, 29.; KOVÁCS 2011, par. 106–117.

jelensége).<sup>15</sup> E helyütt nem kívánjuk bemutatni a végrehajtás mögötti állami motivációkat, ez inkább a nemzetközi kapcsolatok diszciplínájának körébe tartozik. Ehelyett írásunk az egyezségokmányok által létrehozott nemzetközi ellenőrzés különböző formáira és a kihívásokra koncentrál, továbbá megfogalmaz néhány javaslatot az ellenőrzés hatékonyságának növelésére.

Jelen tanulmány először röviden bemutatja a nemzetközi jog végrehajtásának elméleti és gyakorlati problémáit. Ezt követően az egyezségokmányok végrehajtásával kapcsolatos kihívásokra koncentrál, bár hozzá kell tenni, hogy a kilenc legfontosabb univerzális emberi jogi egyezmény által létrehozott monitoringrendszer nagyon sok mindenben hasonlít egymáshoz, ekként a legtöbb megállapítás az ellenőrzéssel megbízott szervek mindegyikére igaz. A tanulmányból az is kiderül, hogy a végrehajtás és az ellenőrzés sikere túlnyomórészt az állami akarattól függ. Az (oly gyakran félreértelmezett) állami szuverenitás még mindig akadályozza az emberi jogok tényleges élvezetét.<sup>16</sup> A fent említett politikai akadályokon túl a végrehajtás körüli hiányosságok legtöbbször az adott probléma komplexitásának vagy a jogorvoslat pénzügyi következményeinek tudhatók be.

## A nemzetközi kötelezettségek végrehajtása

LOUIS HENKIN úgy fogalmazott, hogy majdnem minden nemzet majdnem minden nemzetközi jogi elvet és kötelezettséget majdnem mindig betart.<sup>17</sup> Ezzel szemben úgy érezhetjük, hogy az államok a nemzetközi jogot nap mint nap megsértik. Való igaz, hogy a nemzetközi jog sok mindenben eltér a belső jogtól. Míg a legtöbb társadalomban (a legprimitívebb társadalmak kivételével) a jogi struktúra hierarchikus, ekként a hatalom vertikális, addig a több mint 190 független államból álló nemzetközi rendszer horizontális, az államok elméletileg mind egyenlők, és nincs felettük álló autoritás. A nemzeti jogrendekben a jog az egyének felett áll, de nem ők alkotják a jogot. A nemzetközi jogban maguk az államok hozzák létre a jogot, és alkalmazzák, vagy épp ellenkezőleg, figyelmen kívül hagyják őket.<sup>18</sup> E hagyományos képletet némileg módosította a Nemzetek Szövetsége, amely bevezetett egyfajta hierarchikus elemet, és ezt az Egyesült Nemzetek Szervezete is megőrizte. Igaz, hogy a hidegháború évei alatt a nagyhatalmak egyetértésének hiánya megbénította a Biztonsági Tanács

<sup>15</sup> BOTHE 2010, par. 2.

<sup>16</sup> Lásd például Oroszországban a külföldi ügynökökről szóló 2012. évi törvény, amelynek értelmében ha egy civil szervezet külföldről kap támogatást, akkor külföldi ügynökként kell regisztrálnia magát. Bővebb információ pl. a Human Rights Watch emberi jogi NGO honlapján: [www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle](http://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle) Lásd továbbá a *Norvég Alap*-ügyet, pl.: *Az EGT és Norvég Alapok felfüggeszti a magyarországi kifizetéseket*. Norvégia hivatalos honlapja Magyarországon, 2014. 05. 09.: [www.norvegia.hu/News\\_and\\_events/EGT\\_%C3%A9s\\_Norv%C3%A9g\\_Finansz%C3%ADroz%C3%A1si\\_Mechanizmus/Az-EGT-es-Norveg-Alapok-felfuggeszti-a-magyaror-szagi-kifizetéseket/#V5E3SKLjhYG](http://www.norvegia.hu/News_and_events/EGT_%C3%A9s_Norv%C3%A9g_Finansz%C3%ADroz%C3%A1si_Mechanizmus/Az-EGT-es-Norveg-Alapok-felfuggeszti-a-magyaror-szagi-kifizetéseket/#V5E3SKLjhYG); vagy Norvég Civil Támogatási Alap: *Kérdések és válaszok az Ökotársról, avagy a tévhitek cáfolata*, <https://norvegcivilalap.hu/tenyek-es-tevhitek-az-okotarsrol-norveg-ugy-kapcsan> (A letöltések időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>17</sup> HENKIN 1968, 47.

<sup>18</sup> SHAW 2008, 8.

működését, ám az 1990-es évek változásait követően a BT mintegy újjáéledt.<sup>19</sup> Mindettől függetlenül a nemzetközi jog továbbra is alapvetően horizontális természetű (maradt).

Az egységes szankciórendszer, a végrehajtó és az erőszakszervek hiánya értelemszerűen gyengíti a nemzetközi jog normatív jellegét. A nemzetközi jog megengedi, hogy az államok egyoldalúan fellépjenek érdekeik védelmében, egyoldalú lépéseket tegyenek a kötelezettségek kikényszerítése érdekében. Ennek modern formája az ellenintézkedés, amely kizárja egy kötelezettségszegés jogellenességét, ahogy ez a Nemzetközi Jogi Bizottság által készített, az államok nemzetközi felelősségéről szóló tervezet 22. cikkéből is kitűnik.<sup>20</sup> Az ellenintézkedések viszont magukban hordozzák az eskaláció lehetőségét, amelynek veszélye kivédhető, vagy legalábbis csökkenthető, ha az ellenintézkedés alkalmazására valamely multilaterális vitarendezési rendszer keretei között kerül sor, vagy ha az valamiféle multilaterális ellenőrzés alatt áll. Maga a felelősségi tervezet is tartalmaz garanciákat, így például az ellenintézkedések nem sérthetik a nemzetközi közösség alapvető szabályait.<sup>21</sup>

Az ellenintézkedés korlátait a Nemzetközi Bíróság már a *Bős–Nagyymaros*-ügyben is azonosította. Ennek értelmében ellenintézkedés csak egy korábbi jogsértésre adott válasz lehet, amelyet a sértett állam a felelős állammal szemben alkalmaz. A sértett államnak először fel kell hívnia a sértett államot a jogsértés abbahagyására és jóvátétel adására. Az ellenintézkedésnek a kötelezettségszegéssel arányosnak és egyben visszafordíthatónak kell lennie, hiszen az ellenintézkedés célja az, hogy a felelős államot rábírja kötelességeinek teljesítésére.<sup>22</sup>

A nemzetközi jog normatív jellegét tovább gyengíti az a tény, hogy a nemzetközi jogi szabályok gyakorta csak puha kötelezettségeket tartalmaznak, vagy pedig csak a célt, az elérendő eredményt határozzák meg, a megvalósítást pedig a belső jogra bízzák, azaz a végrehajtás állami intézkedéseket feltételez.<sup>23</sup>

A központosított végrehajtás hiánya, valamint a nemzetközi kötelezettségek viszonylag rugalmas és puha jellege ellenére az utóbbi években a végrehajtási eljárások megerősödése és diverzifikációja figyelhető meg. Ezek a multilaterális eljárások az egyoldalú fellépések

<sup>19</sup> BOTHE 2010, 26.

<sup>20</sup> ILC Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001. A felelősségi tervezet kommentárja értelmében bizonyos körülmények fennállása esetén az egyik állam által elkövetett kötelezettségszegés a sértett államot feljogosíthatja arra, hogy erőszakmentes ellenintézkedéseket tegyen a kötelezettségszegés abbahagyása és a jóvátétel biztosítása végett. Kommentár: Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session. UN Document A/56/10. In *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II. Part Two (2001) 75.

<sup>21</sup> A felelősségi tervezet 50. cikke. Lásd még: BRUHÁCS 2008, 211–212.

<sup>22</sup> *Bős–Nagyymaros-ügy (Magyarország/Szlovákia)*, 1997. szeptember 25-ei ítélet, I.C.J. Reports 1997, par. 83–87.

<sup>23</sup> „[...] certain international legal regimes systematically rely on national legislation and national enforcement to achieve the goals of the former.” BOTHE 2010, par. 31. Ekként például a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája* (1992, CETS No. 148.) esetében a szerződő felek maguk döntenek el, hogy mely nyelveket részesítik védelemben, és maguk döntenek el, hogy a kartában szereplő jogok közül melyiket biztosítják az ekként kiválasztott nyelvek esetében. A *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának* 2. (1) cikke értelmében „[a]z Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy [...] a rendelkezésre álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását” (kiemelés: K. A.).

elkerülése céljából az ellenintézkedések többoldalúvá tételére törekszenek,<sup>24</sup> és különösen jellemzőek a környezetvédelem, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, a fegyverzetkorlátozás és leszerelés, a tengerjog, a nemzetközi humanitárius jog<sup>25</sup> és végül, de nem utolsósorban a jelen tanulmány középpontjában álló témakör, az emberi jogok védelme területén.<sup>26</sup>

## A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek a nemzeti jogrendekben

A nemzetközi jogon belül az emberi jogok rendszere sajátos annyiban, hogy nem az államok egymás közötti horizontális kapcsolatait szabályozza, hanem az állam és a területén élő személyek közötti vertikális kapcsolatra fókuszál.<sup>27</sup> Az utóbbi években az emberi jogi egyezmények multiplikációjának lehettünk tanúi – univerzális és regionális szinten egyaránt, és a standardok megsokszorozódásához jelentős mértékű ratifikációjuk társul.<sup>28</sup> Sajnálatos módon a magas arányú részvétel nem feltétlenül jelenti azt, hogy az államok a szerződésekből eredő kötelezettségeiket ténylegesen végre is hajtánák. Az emberi jogok kikényszerítésére az ENSZ gyenge intézményi struktúrával rendelkezik, ekként a mandátummal rendelkező szervek javarészt a párbeszédre és a meggyőzésre hagyatkoznak.<sup>29</sup> A regionális rendszerek esetében valamivel pozitívabb a kép; az európai szisztéma kifejezetten kifinomult mechanizmust hozott létre, amely elég sikeresnek tekinthető. De még Európára is igaz, hogy a végrehajtás alapvetően az állami akarattól és attól függ, hogy az állam képes-e végrehajtani az Egyezményből és a bíróság ítéleteiből folyó kötelezettségeit.<sup>30</sup>

A nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog diszciplinájában elterjedt az a nézet, amely szerint az államok két esetben csatlakoznak nemzetközi szerződésekhez: ha eleget kívánnak tenni a szerződésből folyó kötelezettségeiknek, vagy ha abban bíznak, hogy a kötelezettségeket nem fogják kikényszeríteni.<sup>31</sup> E gondolatmenetből az következik, hogy az emberi jogi szempontból elkötelezett államok számára egy emberi jogi szerződés elfogadása nem jelent új vagy elfogadhatatlan kötelezettségeket, míg a kedvezőtlen emberi jogi bizonyítvánnyal rendelkező államok keveset veszítenek, viszont annál többet nyerhetnek a csatlakozással, ugyanis gyakran ez a feltétele a külföldi segélyeknek, vagy pedig a csatlakozással megerősíthetik nemzeti és nemzetközi legitimitációjukat.

HILLEBRECHT megvizsgálta, hogy mi vezérli az államokat az emberi jogi szerződések és a nemzetközi emberi jogi szervek (bizottságok, bíróságok) döntéseinek végrehajtása

<sup>24</sup> BOTHE 2010, par. 20.

<sup>25</sup> Lásd pl. KOMANOVICS 2013.

<sup>26</sup> BOTHE 2010, par. 21.

<sup>27</sup> HILLEBRECHT 2016, 3.

<sup>28</sup> Az egyezmények státuszával (elfogadásuk, életbelépésük, ratifikációk száma, fenntartások stb.) kapcsolatos aktuális információkat lásd: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>29</sup> HARRISON–SEKALALA 2015, 926.

<sup>30</sup> HILLEBRECHT 2016, 8. A rendszerszintű hiányosságoknál – ahogy arra korábban már utaltam – gyakorta a helyzet komplexitása és/vagy pénzügyi vonzatai jelentik a legnagyobb akadályt. Európában a strukturális problémákból eredő panaszdömping kezelésére alakították ki az úgynevezett piloteljárást. Lásd még PARASKEVA 2006.; BUYSE 2009.; SZEMESI 2013.

<sup>31</sup> HILLEBRECHT 2016, 33.; DOWNS–ROCKE–BARSOOM 1996.

során, és ennek kapcsán három tényezőt azonosított. Először is: a kötelezettségek végrehajtása az emberi jogok melletti elkötelezettség bizonyítéka lehet, amely egyre erősebb elvárásnéként fogalmazódik meg a nemzeti és a nemzetközi partnerek részéről.<sup>32</sup> Másodsor: a szerződések rendelkezéseinek és az emberi jogi szervek döntéseinek végrehajtását a kormányok saját belső törekvéseik előmozdítására, nemzeti politikai reformok támogatására is felhasználhatják.<sup>33</sup> Végül: gyakran előfordul, hogy bár a kormányok nem értenek egyet a nemzetközi fórumok döntéseivel, ezekre hivatkozva fogadtatnak el vitatott vagy politikailag megosztó belpolitikai döntéseket.<sup>34</sup> Értelemszerűen emberi jogi szempontból az elsőként említett motiváció a leginkább megfelelő, ám utilitárius szemszögből bármelyik indíttatás elfogadható, amennyiben az emberi jogi kötelezettségek betartását eredményezi.

A végrehajtás motivációinak kérdése mellett a nemzetközi emberi jogi rendszerek eredményessége attól is függ, hogy az adott ország alkotmányos szabályai mit írnak elő a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyáról, a nemzetközi szerződések rangjáról a belső jogszabályi hierarchiában, valamint a közvetlen alkalmazhatóságukról. A monista megoldást követő államokban a nemzetközi szerződések a ratifikációval automatikusan a belső jogrend részévé válnak (inkorporáció). A nemzeti bíróságok azonban csak akkor hivatkozhatnak a nemzetközi szerződésre, ha az *self-executing* (önvégrehajtó), azaz ha kellően pontos rendelkezéseket tartalmaz, amelyek további belső jogalkotás nélkül is alkalmazhatók.<sup>35</sup> Még ez utóbbi esetben is a bíróságok gyakorta vonakodnak a számukra „idegen” jogszabályt alkalmazni.<sup>36</sup> A dualista megoldást követő államok esetében a nemzetközi szerződést belső jogalkotási aktsussal be kell emelni a jogrendbe, és csak ekkor válik végrehajthatóvá. Az ekként transzformált nemzetközi szerződés rangját és egyéb kapcsolódó kérdéseket (például a fenntartást, az adott ország nyelvére való hivatalos fordítást) a kihirdető jogszabály határozza meg.<sup>37</sup>

A nemzeti hatóságok kiemelkedő szerepet töltenek be az emberi jogok biztosításában. A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* értelmében az „Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat” (2. cikk). Hasonló megfogalmazást találunk *Az emberi jogok európai egyezményében* is: az 1. cikk szerint a „Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”. A *belga nyelvi ügyben*<sup>38</sup> vagy például a *Handyside-ügyben*<sup>39</sup> a strasbourgi bíróság rámutatott, hogy az emberi jogok védelméért elsődlegesen a szerződő felek felelnek; az egyezménnyel létrehozott mechanizmus csak

<sup>32</sup> HILLEBRECHT 2016, 25–29.

<sup>33</sup> Ibid. 29.

<sup>34</sup> Ibid. 31–33.

<sup>35</sup> Lásd pl.: KOVÁCS 2011, par. 140.; BRUHÁCS 2008, 174–175.

<sup>36</sup> A nemzeti bíróságok jobban szeretnek a nemzeti alkotmányokban szereplő jogokra hivatkozni. HARRIS et al. 2009, 24.

<sup>37</sup> HARRIS et al. 2009, 24. Lásd még: MOLNÁR 2013.

<sup>38</sup> *Belgian Linguistic Case: Case 'relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium' v. Belgium*, (Merits) Appl. no. 1474/62.; 1677/62.; 1691/62.; 1769/63.; 1994/63.; 2126/64. Judgment of 23 July 1968. Series A No. 6. (1968) 34.

<sup>39</sup> *Handyside v. United Kingdom*, Appl. no. 5493/72. Judgment of 7 December 1976. par. 48.

másodlagos szerepet tölt be. Sok esetben ugyanis a nemzeti hatóságok jóval több (közvetlen) információval rendelkeznek a nemzeti sajátosságokról, és ekképp jobb helyzetben vannak ahhoz, hogy megalapozott döntést hozzanak, mint egy nemzetközi szerv bírója.<sup>40</sup> Ez az érvelés pedig lényegében az univerzális emberi jogi szerződésekre is igaz.

A gyakorlatban mind a monista, mind a dualista megoldás egyaránt megfelelő alapot nyújthat az emberi jogok tényleges biztosításához. Az emberi jogi egyezményekben vállalt kötelezettségek végrehajtása a *pacta sunt servanda* elvből,<sup>41</sup> továbbá a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikkéből is következik, amely a nemzetközi szokásjog releváns szabályát kodifikálta, és amelynek értelmében egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.<sup>42</sup>

## Az egyezségokmányok által létrehozott monitoringrendszer: kihívások és lehetséges válaszok

Az ENSZ égisze alatt elfogadott emberi jogi egyezmények számos tekintetben hasonló megoldásokat tartalmaznak, ezért jelen fejezet nem korlátozódik pusztán az egyezségokmányokra. A monitoringmechanizmusok hasonlósága azzal kezdődik, hogy mindegyik szerződés szakértőkből álló bizottságokat hoz létre, amelyek mandátuma magában foglalja a periodikus állami jelentések vizsgálatát, továbbá maga az egyezmény, vagy egy hozzáfűzött fakultatív jegyzőkönyv biztosíthatja az egyéni panaszjogot vagy államközi panasz<sup>43</sup> lehetőségét, illetve a részes államok helyszíni vizsgálatát. Gyakorlati megfontolásokból jelen tanulmány a továbbiakban az állami jelentésekre és az egyéni panaszokra koncentrálna. Ahogy említettem, az egyezmények által felállított bizottságok hatáskörébe tartozik a jelentések és a panaszok vizsgálata is,<sup>44</sup> ezért a cikk a bizottságok összetételének, munkamódszereinek, következtetéseinek és véleményeinek vizsgálatával folytatódik.

<sup>40</sup> Ez az úgynevezett *margin of appreciation* (mérlegelési szabadság) doktrína. Lásd pl.: HARRIS et al. 2009, 11–14.; MURDOCH 2012, 41–43.

<sup>41</sup> A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 26. cikke szerint: „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok.”

<sup>42</sup> Lásd még a bécsi egyezmény 46. (1) cikkét: „Az állam arra a tényre, hogy a szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésével ismerte el, ezen elismerés érvénytelenítése céljából nem hivatkozhat, kivéve, ha a jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott.”

<sup>43</sup> Jelen tanulmány írásának időpontjáig még nem került sor államközi panasz benyújtására egyetlen bizottsághoz sem, lásd: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>44</sup> Az európai regionális rendszerben egy külön szerv, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának feladata a végrehajtás ellenőrzése. Lásd az Emberi jogok európai egyezményének az ítéletek kötelező erejéről és végrehajtásáról szóló 46. (2) cikkét: „A Bíróság végleges ítéletét el kell juttatni a Miniszteri Bizottsághoz, amely ellenőrzi annak végrehajtását.”

2. táblázat

A szerződések által létrehozott bizottságok feladatköre

	CERD	HRC	CESCR	CEDAW	CAT	SPT	CRC	CMW	CED	CRPD
Állami jelentések vizsgálata	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
Egyéni panaszok	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
Államközi panaszok	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	x
Vizsgálat (ideértve az állam területén tett látogatást)*	x	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓
Jelzés az ENSZ Közgyűlésének**	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	x
Korai figyelmeztetés és/vagy sürgős intézkedés	✓	x	x	x	x	x	x	x	✓	x
Nyomonkövetési eljárás (follow-up)	✓	✓	x	✓	✓	x	x	x	✓	✓
Általános észrevételek	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A főtítkár felkérése egyes kérdések tanulmányozására***	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	x
Megelőzési albizottság látogatásai	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	x
Tanácsadás (nemzeti megelőző mechanizmusok)	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	x

\* Vizsgálat lefolytatása, ha a bizottságnak olyan megbízható információ jut birtokába, miszerint egy részes államban a releváns egyezményben foglalt jogokat súlyosan vagy rendszeresen megsértik.

\*\* Ha az Erőszakos Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottságnak olyan megbízható információ jut a birtokába, miszerint egy részes államban az egyezményben foglalt jogokat súlyosan vagy rendszeresen megsértik, a kérdést haladéktalanul a Közgyűlés figyelmébe ajánlhatja.

\*\*\* A gyermek jogairól szóló egyezmény 45. (c) cikke értelmében a bizottság ajánlhatja a Közgyűlésnek, hogy kérje fel a főtítkárt a bizottság számára a gyermekek jogait érintő egyes sajátos kérdések tanulmányozására. Eddig két ilyen tanulmány született: 1. a fegyveres konfliktus hatása a gyermekekre (1996),<sup>45</sup> 2. a gyermekekkel szemben alkalmazott erőszak (2006).<sup>46</sup>

Forrás: ISHR<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Graça Machel jelentése: "Impact of Armed Conflict on Children", A/51/306, 26 August 1996. Elérhető: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=E&Area=UN+DOC](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/306&Lang=E&Area=UN+DOC). A Közgyűlés ezt követően hozott létre egy új posztot (Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Resolution A/RES/51/77). Lásd: <https://childrenandarmedconflict.un.org> (A letöltések időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>46</sup> Paulo Sérgio Pinheiro jelentése: "Study on Violence against Children", A/61/299, 29 August 2006. A jelentés következtében hozta létre a Közgyűlés a gyermekekkel szembeni erőszakot vizsgáló főtítkári különmegbízotti tisztséget (Special Representative on violence against children, GA Resolution 62/141, of 22 February 2008). Lásd: <http://srsg.violenceagainstchildren.org/srsg/mandate> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>47</sup> International Service for Human Rights (ISHR): *Simple Guide to treaty bodies*. 2010, 34. Elérhető: [www.ishr.ch/guides-to-the-un-system/simple-guide-to-treaty-bodies?task=view](http://www.ishr.ch/guides-to-the-un-system/simple-guide-to-treaty-bodies?task=view) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.) A kínzás elleni egyezményhez fűzött fakultatív jegyzőkönyv (2002) létrehozta a Kínzásmegelőzési Albizottságot (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT – a továbbiakban: Megelőzési Albizottság). A jegyzőkönyv olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. A jegyzőkönyv által létrehozott rendszer egyrészt az ENSZ mellett működő, 25 független szakértőből álló *Megelőzési Albizottságra*, másrészt a tagállamok által működtetett *nemzeti megelőző mechanizmusra* épül. Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. Bővebben lásd: [www.ajbh.hu/opcat;jsessionid=D7360E-CA59D97301E6B4186BFA005E50](http://www.ajbh.hu/opcat;jsessionid=D7360E-CA59D97301E6B4186BFA005E50). Lásd még: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx) (A letöltések időpontja: 2016. 07. 31.)

### *A szakértők függetlensége*

A jogszabályok betartásával megbízott bármely testület esetében az egyik legfontosabb elvárás az, hogy feladataik teljesítése során a bizottsági tagok függetlenül és pártatlanul járjanak el. Az Emberi Jogi Bizottság már 1999-ben megalkotta saját önszabályozó irányelveit,<sup>48</sup> amit 2011-ben az egyezmények által létrehozott bizottságok elnökei által elfogadott úgynevezett *addisz-abebai irányelvek* követték.<sup>49</sup> Az Emberi Jogi Bizottság 1999. évi irányelvei értelmében a bizottság tagjai kötelesek tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely összeegyeztethetetlen a tagsággal járó kötelezettségekkel.<sup>50</sup> Az Emberi Jogi Bizottság esetében elmondható, hogy a legtöbb tagnak nem volt formális kapcsolata az őt jelölő kormánnyal, ám ez sajnos nem igaz a többi bizottságra, melyek esetében több tag is kormányhivatalnok: tipikusan a külügyminisztériumban dolgozik.<sup>51</sup>

Nem elég, hogy a bizottsági tagok elfogulatlanok legyenek, hanem annak is kell látszaniuk. Ebből kifolyólag a biztos nem vehet részt az őt jelölő ország jelentésének és az onnan érkező egyéni panaszok (bejelentések) vizsgálatában sem formálisan, sem informálisan, sem az elfogadhatósági, sem az érdemi szakaszban.<sup>52</sup>

Az addisz-abebai irányelvek legfontosabb megállapításai a következők:

- A bizottsági tagnak függetlennek és elfogulatlanoknak kell lennie, és a külső szemlélő számára is annak kell tűnnie.
- A bizottsági tag nem tehet különbséget például faj, nemzetiség, vallás, nem, fogycaték, szín vagy származás alapján.
- A tagok csak saját lelkiismeretüknek és az érintett bizottságnak tartoznak felelősséggel; nem tartoznak felelősséggel sem saját államuknak, sem más államnak.
- Az a tény, hogy egy bizottsági tag egy vagy több állam állampolgára, nem vezethet arra, hogy kedvezőbb bánásmódban részesíti ezen állam(oka)t, és nem is keltheti ezt a látszatot.
- A bizottsági tagok tartózkodnak minden olyan tevékenységtől, amely valamely állam iránti elfogultsághoz (kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb bánásmóddhoz) vezethet, vagy ezt a látszatot keltheti.<sup>53</sup>

A bizottsági tagok attitűdje sok tényezőtől függ, mint például a tag állampolgársága, tartózkodási helye, jelenlegi és korábbi munkahelye, egy szervezetben való tagsága vagy azzal való kapcsolata, családi és társadalmi kötelek. A bizottságok összetétele vonatkozásában érdekes adalékokat tartalmaz egy 2012-ben folytatott vizsgálat.<sup>54</sup> Ebből kiviláglik, hogy nagyon sok tag kötődik a jelölő állam kormányához (a 172-ből 55 bizottsági tag, azaz

<sup>48</sup> Guidelines for the exercise of their functions by members of the Human Rights Committee. A/53/40, Vol. I. Annex III. 1999.

<sup>49</sup> Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies ("the Addis Ababa guidelines"). A/67/222, Annex I.

<sup>50</sup> Guidelines for the exercise of their functions by members of the Human Rights Committee: op. cit. par. 9.

<sup>51</sup> RODLEY 2013, 624.

<sup>52</sup> Guidelines for the exercise of their functions by members of the Human Rights Committee: op. cit. par. 2., 4., 6.

<sup>53</sup> UN OHCHR: *Handbook for Human Rights Treaty Body Members*. 2015, 32. Elérhető: [http://ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_15\\_2\\_TB%20Handbook\\_EN.pdf](http://ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_15_2_TB%20Handbook_EN.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>54</sup> Geneva Academy In-Brief No. 1: *The Independence of UN Human Rights Treaty Body Members*. 2012, 6.



közel 32%), és nagy aránytalanság mutatkozik a tagok nemi és földrajzi megoszlása tekintetében. Érdekes, hogy a nemi összetétel napjainkra kiegyensúlyozottabb lett, 2012-ben a tagok 39%-a volt nő, ez napjainkra 44%-ra nőtt, bár néhány bizottság esetében elég nagy az aránytalanság: a CEDAW 23 tagjából 22 nő, az Emberi Jogi Bizottság esetében a 18 tagból 13 férfi, a CESCR esetében a 18 tagból 15 férfi. A többi bizottság esetében kiegyensúlyozottabbak az arányok.

3. táblázat

*A bizottsági tagok nemi összetétele*

A szerződéses szerv angol neve és rövidítése	Össz.	Nő (%)	Férfi (%)
Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)	18	7	39
Human Rights Committee (HRC)	18	5	28
Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)	18	3	17
Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)	23	22	96
Committee against Torture (CAT)	10	4	40
Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)	25	13	52
Committee on the Rights of the Child (CRC)	18	9	50
Committee on Migrant Workers (CMW)	14	5	36
Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)	18	6	33
Committee on Enforced Disappearances (CED)	10	2	20
<b>Összesen</b>	<b>172</b>	<b>76</b>	<b>44</b>

*Forrás: ohcr.org*<sup>55</sup>

E pontnál végül érdekes adalék az Emberi Jogi Bizottság egyik tagjának<sup>56</sup> közvetlen tapasztalata: kormányzati kötődésük ellenére egyes bizottsági tagok esetében sokkal egyértelműbb és kérelmelhetőbb függetlenséget tapasztalt, mint olyan tagok esetében, akiknél nem volt ilyen formális kapcsolat. Ennek ellenére természetesen kívánatos, hogy az államok jelöltjei ne a végrehajtó hatalom berkeiből kerüljenek ki.<sup>57</sup>

### *Eljárások, döntéshozatal*

A bizottságok munkájával és döntéshozatalával kapcsolatban több aspektust is meg kell vizsgálnunk. Először is nem szabad elfelejteni, hogy a bizottságok nem állandó testületek, továbbá a bizottsági tagok ingyen végzik munkájukat.<sup>58</sup> Az ENSZ csak a feladataik ellátásával kapcsolatos költségeket téríti, azaz az utazási költségeket és a napidíjat (amelyből a szállást, ételmezést, helyi közlekedést, kommunikációt kell fedezni), tehát csak az olyan

<sup>55</sup> [www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx), 2016. július 31-ei állapot; a százalékos adatok kerekítve.

<sup>56</sup> Sir Nigel Rodley (Egyesült Királyság) az Emberi Jogi Bizottságnak 2001 óta tagja; mandátuma 2016. december 31-én járt le.

<sup>57</sup> RODLEY 2013, 624.

<sup>58</sup> Ibid. 630–631.

kiadásokat, amelyek az ülésekkel vagy más hivatalos tevékenységgel (országlátogatások, találkozók) kapcsolatban merülnek fel. Mivel a rendes költségvetés nyújtotta keretek gyakorta elégtelennek bizonyulnak,<sup>59</sup> a bizottságok sok esetben a Közgyűléstől kérik kapacitásaik növelését, így például további ülészakok finanszírozását. A Közgyűlés gyakorlata változó: néha részben vagy teljesen eleget tesz a kérésnek, más esetekben elutasítja.<sup>60</sup>

A hatékonyságot korlátozó következő tényező az, hogy a bizottságok viszonylag ritkán üléseznek, legalábbis a rájuk telepített feladatokkal összevetve. (Ez értelemszerűen összefüggésben áll a források szűkösségével is.) Ezek a feladatok pedig egyre nagyobb munkaterhet jelentenek, ami például abból adódik, hogy – örvendetes módon – folyamatosan nő az egyezményekben részes felek száma, és ezzel értelemszerűen a megvizsgálandó állami jelentések, illetve opcionális alapon az egyéni panaszok és az országlátogatások száma is. A bizottsági tagok egy évben 3–12 hetet üléseznek, emellett egyéb kötelezettségeik is vannak, mint például az országlátogatások előkészítése és lefolytatása.<sup>61</sup> Még ez a viszonylag rövid ideig tartó elfoglaltság is rendkívüli elköteleződést és valódi erőfeszítéseket igényel a tagoktól, akik számára nagy kihívást jelent bizottsági tagságuk és egyéb (munkahelyi) kötelezettségeik összeegyeztetése.<sup>62</sup>

## 4. táblázat

## Az egyes szerződéses szervek ülészeit

Szerződéses szerv	Éves ülészetek
<i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)</i> Faji Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság	Három ülészet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Április–május (háromhetes plenáris ülés)</i></li> <li>• <i>augusztus (négyhetes plenáris ülés)</i></li> <li>• <i>november–december (háromhetes plenáris ülés)</i></li> </ul>
<i>Human Rights Committee (HRC)</i> Emberi Jogi Bizottság	Három ülészet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>március (egyhetes ülészet a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülészet)</i></li> <li>• <i>június–július (egyhetes ülészet a munkacsoportoknak, majd négyhetes plenáris ülészet)</i></li> <li>• <i>október–november (egyhetes ülészet a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülészet)</i></li> </ul>
<i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)</i> Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága	Három ülészet: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>február–március (egyhetes ülészet a munkacsoportoknak, majd kéthetes plenáris ülészet)</i></li> <li>• <i>június (háromhetes plenáris ülészet)</i></li> <li>• <i>szeptember–október (egyhetes ülészet a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülészet)</i></li> </ul>

<sup>59</sup> UN OHCHR Handbook: op. cit. 52–53.

<sup>60</sup> *Comprehensive cost review of the human rights treaty body system*. Background note, Geneva, April 2013, 10. Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/Comp\\_rehensiveCostReview.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/Comp_rehensiveCostReview.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>61</sup> UN OHCHR Handbook: op. cit. 1.

<sup>62</sup> A bizottsági tagok munkaterhéről és egyéb kötelezettségeiről további részletes adatok itt találhatóak: UN OHCHR Handbook: op. cit. 37–44.

Szerződéses szerv	Éves ülésszakok
<i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)</i> Nőkkel Szembeni Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság	Három ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• február–március (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• július (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• október–november (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd négyhetes plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Committee against Torture (CAT)</i> Kínzás Elleni Bizottság	Három ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• április–május (négyhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• július–augusztus (háromhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• november–december (ötletes plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)</i> Kínzásmegelőzési Albizottság	Három ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• február (egyhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• június (egyhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• november (egyhetes plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Committee on the Rights of the Child (CRC)</i> Gyermekjogi Bizottság	Három ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• január–február (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• május–június (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd négyhetes plenáris ülésszak)</li> <li>• szeptember–október (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Committee on Migrant Workers (CMW)</i> Vendégmunkások Bizottsága	Két ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• április (kéthetes plenáris ülésszak)</li> <li>• augusztus–szeptember (nyolcnapos plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Committee on Enforced Disappearances (CED)</i> Erőszakos Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság	Két ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• február (kéthetes plenáris ülésszak)</li> <li>• szeptember (kéthetes plenáris ülésszak)</li> </ul>
<i>Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)</i> Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága	Két ülésszak: <ul style="list-style-type: none"> <li>• március–április (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd három és fél hetes plenáris ülésszak)</li> <li>• augusztus–szeptember (egyhetes ülésszak a munkacsoportoknak, majd háromhetes plenáris ülésszak)</li> </ul>

Forrás: UN OHCHR<sup>63</sup>

### Állami jelentések: független információkhoz való hozzáférés

Nem meglepő, hogy az állami jelentések meglehetősen egyoldalúak és pozitív kicsengésűek, valamint hogy leginkább a releváns szabályok és programok leírására szorítkoznak anélkül, hogy megemlítenék a nehézségeket és kihívásokat vagy azt, hogy ezek a szabályok miként is érvényesülnek a gyakorlatban. Következésképp a jelentések értékelése során különös jelentőséggel bírnak a civil társadalom által szolgáltatott kiegészítő információk. WEISSBRODT meglátása szerint az ENSZ majdnem mindegyik emberi jogi mechanizmusa nagymértékben vagy szinte kizárólagosan az NGO-k által szolgáltatott adatokon alapul.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> A bizottsági tagok munkaterhéiről és egyéb kötelezettségeiről további részletes adatok itt találhatóak: UN OHCHR Handbook: op. cit. 37–44.

<sup>64</sup> WEISSBRODT 2013, 723. A legfontosabb NGO-k közé tartozik az Anti-Slavery International, az Amnesty International, a Human Rights Watch és a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága.

A hidegháború ideje alatt a keleti blokk „allergiás volt a nem hivatalos (kritikai) információra”,<sup>65</sup> ám napjainkra ez az akadály elhárult, és általános gyakorlat, hogy a bizottsági tagok számára a Titkárság hozzáférhetővé teszi egyrészt a nem kormányzati szervek által készített, speciálisan az állami jelentéshez kapcsolódó beszámolókat, másrészt minden olyan releváns információt, amely az ENSZ-en belül fellelhető.<sup>66</sup>

### *Állami jelentések: a következtetések száma és tartalmi jellemzői*

A jelentések vizsgálata során a szóbeli szakaszban a bizottságok és a jelentéstevő állam úgynevezett konstruktív párbeszéd során próbálják feltárni a hiányosságokat és (ajánlás formájában) megoldást keresni az emberi jogi hiányosságokra.<sup>67</sup> E folyamat erősítése céljából az emberi jogi főbiztos 2012. évi jelentésében azt javasolta, hogy a bizottságok következetesen tartsák be az eltervezett időbeosztást, növeljék az eljárási fegyelmet, és szigorúan korlátozzák a felszólalások számát és időtartamát. A főbiztos indítványozta továbbá, hogy a szerződéses szervek tanúsítsanak önmérsékletet a megfogalmazott ajánlások mennyisége tekintetében, továbbá fókuszáljanak a kiemelt fontosságú problémákra.

Kétségtelen, hogy az ajánlások végrehajtásának egyszerűsítése és megvalósíthatósága végett szükségesnek látszik az általános megfogalmazások használatának elkerülése és az ajánlások célzottabbá tétele. Mennyiségi oldalról javaslatként fogalmazódott meg az ajánlások számának korlátozása, valamint az egyes ajánlások hosszának csökkentése, ami vélelmezhetően nagyobb végrehajtási hajlandóságot és hatékonyságot eredményezne.<sup>68</sup> Ami a tartalmi követelményeket illeti, fontos lenne az ajánlások országspecifikusságának növelése és célzottabbá tétele, valamint az általános ajánlások helyett olyan konkrét iránymutatások megfogalmazása, amelyek végrehajtása ellenőrizhető, és relatíve könnyen számszerűsíthető, illetve értékelhető.<sup>69</sup>

### *Állami jelentések: hatékony nyomonkövetési eljárások hiánya*

A végrehajtás szempontjából rendkívül nagy hiányosság, hogy az ENSZ rendszerében a bizottságoknak nincs eszközük a következtetésekben megfogalmazott ajánlások kikényszerítésére. Ennek ellenére több szerv<sup>70</sup> kialakított egyfajta *follow-up* eljárást.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> RÓDLEY 2013, 627.

<sup>67</sup> UN OHCHR Handbook: op. cit. 2., 4.

<sup>68</sup> Pl. maximum 20 ajánlás és/vagy 2500 szó. Intergovernmental process on strengthening the Human Rights Treaty Body System. Thematic discussions and informal-informal meetings. 11–17 April 2013, 5. Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/ConsolidatedDocumentApril2013.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/ConsolidatedDocumentApril2013.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>69</sup> Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the strengthening of the human rights treaty bodies. A/66/860, 26 June 2012. 8–9.

<sup>70</sup> A következő öt szerv dolgozott ki *formális* eljárásokat a következtetésekben szereplő ajánlások hatékonyabb vizsgálatára: az Emberi Jogi Bizottság (HRC), a Kínzás Elleni Bizottság (CAT), a Faji Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (CERD), a Nőkkel Szembeni Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CEDAW) és az Erőszakos Eltűnésekkel Foglalkozó Bizottság (CED).

Ez annyit jelent, hogy a bizottságok a következtetéseikben mindjárt azt is kéri, hogy az államok egy vagy két éven belül jelezzék az ezzel megbízott bizottsági tagnak (*country rapporteur* vagy *follow-up rapporteur*), hogy milyen intézkedéseket fogadtak el egyes specifikus ajánlások vagy azonnali végrehajtást igénylő, prioritást élvező ajánlások végrehajtására. Erről a raportőr beszámol a bizottságnak.<sup>71</sup>

Az Emberi Jogi Bizottság esetében az eljárás az alábbi: a bizottság a vizsgált államtól kettő-négy ajánlás végrehajtása tekintetében vár egy éven belül választ. A bizottság az alábbi kritériumok alapján választja ki az elsőbbséget igénylő ajánlásokat:

- az ajánlás egy éven belül végrehajtható, és
- a szituáció súlyosságánál vagy rendkívüli jellegénél fogva azonnali intézkedésre van szükség. Ilyennek tekinthető, ha például az állami intézkedések elmaradása súlyosan akadályozza az egyezségokmány végrehajtását; ha a helyzet egy vagy több személy életét vagy biztonságát veszélyezteti; vagy ha hosszú ideje függőben lévő, elhúzódó problémáról van szó.<sup>72</sup>

A bizottság (pontosabban: a bizottság nevében a külön előadó) minden ülészakra helytjelentést készít, amely összegzi a részes állam végrehajtási jelentését,<sup>73</sup> tartalmazza a civil társadalomtól és egyéb forrásokból származó információkat, valamint a bizottság értékelését.<sup>74</sup>

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a következtetéseikben szintén kérhet speciális információt az államtól, ám erre csak nagyon ritkán kerül sor. Ha a bizottság nem jut hozzá ezekhez az információkhoz, kérheti az érintett államot, hogy fogadjon egy ügynevezett technikai segítségnyújtási missziót, amely a bizottság egy vagy két tagjából áll. Ha az állam ezt visszautasítja, a bizottság az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsához fordulhat.<sup>75</sup>

A fentiekben túl minden bizottság elvárja, hogy következő periodikus jelentésükben az államok reflektáljanak a korábbi ajánlásokra. A részes felek meghívására a bizottságok egyes tagjai országlátogatás keretében személyesen győződhetnek meg az ajánlások végrehajtásáról. A végrehajtásban fontos szerepet játszanak a nemzeti parlamentek, az igazságszolgáltató szervek, a nemzeti emberi jogi intézmények (NHRI),<sup>76</sup> a nem kormányzati szervek és a civil társadalom.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> Bár egyezménynek nem tartalmaznak a nyomonkövetéssel kapcsolatos szabályokat, az államok nem tiltkoztak ellenük, és a legtöbb állam hajlandóan mutatkozott ezeknek az eljárásoknak a betartására. RODLEY 2013, 638–639.

<sup>72</sup> Note by the Human Rights Committee on the procedure for follow-up to concluding observations. CCPR/C/108/2, 21 October 2013, par. 6.

<sup>73</sup> Az értékelési szempontokat lásd alább, az 5. táblázatban.

<sup>74</sup> Lásd: <http://ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WorkingMethods.aspx>, 3–4. (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>75</sup> Other activities of the human rights treaty bodies and participation of stakeholders in the human rights treaty body process. Twenty-fifth meeting of chairpersons of the human rights treaty bodies. Note by the Secretariat. HRI/MC/2013/3, Geneva, 24–28 June 2013, par. 8.

<sup>76</sup> National Human Rights Institutions. Lásd pl.: <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

<sup>77</sup> UN OHCHR: *The United Nations Human Rights Treaty System*. Fact Sheet No. 30/Rev.1. 28–29. Elérhető: <http://ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1.pdf> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)

Az Emberi Jogi Bizottság az alábbi kritériumok szerint osztályozza a részes államok által a végrehajtásról szolgáltatott információkat.

5. táblázat

*Az Emberi Jogi Bizottság nyomonkövetési értékelési szempontjai*

---

*Értékelési szempontok*

**Válasz/intézkedés megfelelő**

A A válasz nagyrészt megfelelő.

**Válasz/intézkedés részben megfelelő**

B1 Érdemi intézkedések történtek, de további információ szükséges.

B2 Intézkedéseket tettek, de további információ szükséges.

**Válasz/intézkedés nem megfelelő**

C1 Válasz érkezett, de az intézkedések nem megfelelők az ajánlás végrehajtásához.

C2 Válasz érkezett, de az ajánlás szempontjából irreleváns.

**Nem működik együtt a bizottsággal**

D1 Nem érkezett válasz a határidőn belül, vagy nem válaszolták meg a jelentésben szereplő egyetlen specifikus kérdést sem.

D2 Nem érkezett válasz az emlékeztető(k) után sem.

**Az intézkedések ellentétesek a bizottság ajánlásaival**

E A válaszból kitűnik, hogy az intézkedések ellentétesek a bizottság ajánlásaival.

---

*Forrás: UN OHCHR<sup>78</sup>*

### *Egyéni panaszok*

Mielőtt közelebbről megvizsgálánk az egyéni panaszokkal kapcsolatos eljárást, felmerül a kérdés, hogy a szerződéses szervek által elfogadott vélemény (*views, constataions, observaciones*)<sup>79</sup> jogilag kötelező-e. Kiindulásképp megállapíthatjuk, hogy a szerződések nyelvtani értelmezése alapján a „vélemény” nem tekinthető jogilag kötelező döntésnek (nem véletlen, hogy a szerződések nem bíróságokat, hanem bizottságokat állítottak fel).<sup>80</sup> Ennek ellenére több érv is szól amellett, hogy az államok kötelesek a bizottsági véleményeket végrehajtani. Elsőként a *pacta sunt servanda* elvet lehet megemlíteni,<sup>81</sup> másodszor pedig a nevezett elv specifikus megfogalmazásait, amelyek különféle formában az emberi

<sup>78</sup> Other activities of the human rights treaty bodies [...]: op. cit. 3–4.

<sup>79</sup> A PPJNE fakultatív jegyzőkönyve 5. (4) cikkében szereplő kifejezések angolul, franciául és spanyolul.

<sup>80</sup> „Proceedings before UN treaty bodies and regional human rights commissions are quasijudicial and such bodies adopt decisions. There is a continuing debate about the legal nature of these decisions, which some bodies refer to as ‘views’ or ‘opinions’. Some observers, and frequently states parties or domestic courts [...] claim that they are purely recommendatory. The formal arguments put forward in support of this position are not very convincing. While there is general agreement that they are not binding as such, it is appropriate to see these decisions as ‘authoritative interpretations’ of the respective treaties that determine to what extent, if any, a state has failed to comply with its obligations. As a consequence, states parties are required to take the necessary measures to remedy any violations found and bring their conduct in conformity with their obligation to give effect to treaties, such as required under article 2 ICCPR.” (Hivatkozások kihagyva.) BANTEKAS–OETTE 2013, 296–297.

<sup>81</sup> A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 26. cikke.

jogi szerződések mindegyikében megtalálhatók. Így például a PPJNE 2. cikke értelmében az államok kötelezik magukat, hogy az egyezségokmányban elismert jogokat tiszteletben tartják és biztosítják. Végül megemlíthető az az érv is, hogy az egyéni panaszjog elismerésével (tehát például az egyezségokmányok esetében a vonatkozó fakultatív jegyzőkönyv ratifikálásával) az államok egyben azt is elfogadták, hogy eleget tesznek a véleményben megfogalmazott ajánlásoknak.<sup>82</sup>

Az Emberi Jogi Bizottság véleményeinek kötelező jellege melletti érvként hozható fel a Nemzetközi Bíróság döntéseiben található egy-két kitétel is. Így például a palesztinai területen épített fal tárgyában adott tanácsadó véleményben az egyezségokmány extraterritoriális hatálya melletti érvként a bíróság a bizottság „állandó gyakorlatára” hivatkozott, ideértve egyes egyéni panaszok tárgyában adott véleményeket és az Izraellel kapcsolatos (állami jelentések vonatkozásában készített) következtetéseket. A Nemzetközi Bíróság az egyezmény 12. cikke (3) bekezdésének értelmezése során pedig a bizottság 27. számú általános észrevételére<sup>83</sup> apellált.<sup>84</sup>

A Nemzetközi Bíróság a *Diallo*-ügyben szintén figyelembe vette a bizottság joggyakorlatát. Bár hangsúlyozta, hogy az egyezségokmány értelmezése során nem köteles követni az Emberi Jogi Bizottság értelmezését, a Nemzetközi Bíróság úgy találta, hogy nagy jelentőséget kell tulajdonítania az olyan független szerv értelmezésének, amelyet kimondottan az egyezségokmány végrehajtásának ellenőrzésére állítottak fel, ugyanis csak ekként biztosítható a nemzetközi jogon belüli egyértelműség és konzisztencia, valamint a jogbiztonság is ezt követeli meg.<sup>85</sup>

Ha az érintett bizottság úgy találja, hogy a részes állam megsértette a panaszos jogait, a bizottság véleményében javaslatokat fogalmaz meg a jogsértés orvoslására, és felszólítja az államot, hogy tegyen eleget nekik. Az államoknak általában 90 vagy 180 nap áll rendelkezésükre, hogy beszámoljanak a döntés végrehajtásáról. Sajnálatos módon az emberi

<sup>82</sup> A PPJNE fakultatív jegyzőkönyvének 5. (4) cikke értelmében a bizottság véleményét elküldi a részes államnak és a személynek (ti. a bejelentést tevő személynek, a panaszosnak). „However, it would be wrong to categorize the Committee’s views as mere ‘recommendations’. They are the end result of a quasi-judicial adversarial international body established and elected by the States Parties for the purpose of interpreting the provisions of the Covenant and monitoring compliance with them. It would be incompatible with these preconditions of the procedure if a state that voluntarily has subjected itself to such a procedure would, after first being one of the two parties in a case, then after receiving the Committee’s views, simply replace the Committee’s position with its own interpretation as to whether there has been a violation of the Covenant or not. [...] the presumption should be that the Committee’s views in Optional Protocol cases are treated as the authoritative interpretation of the Covenant under international law.” HANSKI–SCHEININ 2007, 23. Lásd még: KELLER–ULFSTEIN 2012, 92–100.; JOSEPH–SCHULTZ–CASTAN 2004, 24.; STEINER–GOODMAN–ALSTON 2008, 915.; TOMUSCHAT 2008, 220.

<sup>83</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Wall Case)*. I.C.J. Reports 2004, par. 109–111., 136. UNHRC: *General Comment No 27: Article 12 (Freedom of Movement)*. 2 November 1999. UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

<sup>84</sup> Lásd a tanácsadó vélemény 109. pontját: “The Court would observe that, while the jurisdiction of States is primarily territorial, it may sometimes be exercised outside the national territory. Considering the object and purpose of the International Covenant on Civil and Political Rights, it would seem that, even when such is the case, States parties to the Covenant should be bound to comply with its provisions. The constant practice of the Human Rights Committee is consistent with this. Thus, the Committee has found the Covenant applicable where the State exercises its jurisdiction on foreign territory.”

<sup>85</sup> *Diallo (Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*. I.C.J. Reports 2007. par. 66.

erőforrás szűkössége miatt a bizottságok jelentős késésben vannak az egyéni panaszok elbírálásában, és a helyzetet tovább rontja az, hogy egyes államok a gyakori emlékeztetők ellenére sem működnek együtt a bizottságokkal, és nem jelentik, hogy milyen intézkedéseket tettek.<sup>86</sup>

Bár véleményében az Emberi Jogi Bizottság legtöbbször annak megállapítására szorítkozik, hogy az érintett állam megsértette az egyezségokmányból folyó kötelezettségeit, néhány esetben a bizottság specifikálja a szükséges intézkedéseket, mint például kártérítés fizetése, szabadon bocsátás, újratárgyalás, orvosi ellátás, engedély az ország elhagyására, az elkövetők felelősségre vonása; és bár ritkábban, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága, olykor a jogszabályok megváltoztatását is javasolja. A strasbourgi bírósággal ellentétben az Emberi Jogi Bizottság nem határozza meg a fizetendő kártérítés összegét.<sup>87</sup>

Jelen fejezet összegzésekképp elmondható, hogy a szerződéses szervek végrehajtási mechanizmusa meglehetősen esetleges, és az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala sem követi teljes mértékben a bizottságok által megfogalmazott ajánlások államok általi végrehajtását. A jelenlegi (gyenge) végrehajtási mechanizmus hiányosságai ellenére sem várható a rendszer szigorítása, ugyanis az államok általában véve ellenzik a hatékonyabb felülvizsgálatot.<sup>88</sup>

## Következtetések

Az új specializált eljárások (állami jelentéstétel, egyéni panaszjog) bevezetésével az emberi jogi egyezmények eltávolodtak a nemzetközi szerződéses kötelezettségek hagyományos végrehajtási formáitól – univerzális és regionális szinten egyaránt. Ennek ellenére az ENSZ-egyezmények által létrehozott rendszer még mindig nagyon gyenge, aminek számos oka van. Idetartozik az, hogy a bizottságok nem állandó szervek, emellett megemlíthető a bizottsági tagok valós vagy vélt elfoglaltsága, a bizottságok által megfogalmazott ajánlások vitatható minősége és nagy száma, valamint az állandó ügyhátralék is.

Vitathatatlan, hogy az emberi jogok védelme elsősorban a nemzeti jogrendszerek feladata, és ekként a nemzetközi védelem csak másodlagos, szubszidiárius szerepet játszik. Az emberi jogi (monitoring-) szervek egyébként nem rendelkeznek hatáskörrel saját döntéseik kikényszerítésére, ekként a végrehajtást más módon próbálják elősegíteni. Mindezek ellenére nem tudnak (és nem is akarnak) a helyi szervek helyébe lépni. Még ha egy adott nemzetközi emberi jogi szerv úgy is találja, hogy az állam megsértette nemzetközi emberi jogi kötelezettségeit, a felelős állam jelentős mozgásszabadsággal rendelkezik annak eldöntésére, hogy a jogsértést miként orvosolja. A nemzetközi emberi jogi jogvédelmi rendszer csak az államok által, az államokon keresztül képes működni.<sup>89</sup>

A nemzetközi jog sajátos jellege, ideértve az egységes szankciórendszer és központi végrehajtó hatalom hiányát, ha lehet, még szembetűnőbb az emberi jogok területén, ahol

<sup>86</sup> Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the strengthening of the human rights treaty bodies pursuant to Assembly resolution 66/254, GA/66/860, 26 June 2012, 23.

<sup>87</sup> NEUMAN 2013, 373–374. Lásd még: SCHEININ 2004, 102.; MÖLLER – DE ZAYAS 2009, 499–500.

<sup>88</sup> HILLEBRECHT 2016, 141. Ekként például Nowak javaslatát, amelyben egy univerzális emberi jogi bíróság felállítását javasolta, sem követték lépések. NOWAK 2007, 251–259.

<sup>89</sup> NEUMAN 2013, 360–378.



hiányzik a nemzetközi jog egyéb területeire általában jellemző kölcsönösség. Bár az emberi jogi szerződések a végrehajtás elősegítése céljából az ellenintézkedések multilaterálissá tételére törekcsenek, az állami szuverenitás és a szubszidiaritás elve (továbbra is) korlátozza a nemzetközi emberi jogi rezsimek kiteljesedését.

## Felhasznált irodalom

- BANTEKAS, Ilias – OETTE, Lutz (2013): *International Human Rights Law and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BOTHE, Michael (2010): Compliance. In WOLFRUM, Rüdiger ed.: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, Oxford University Press.
- BRUHÁCS János (2008): *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BUYSE, Antoine (2009): The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges. *Nomiko Vima (The Greek Law Journal)*, Vol. 57. 1890–1902. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1514441> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)
- DOWNS, George W. – ROCKE, David M. – BARSOOM, Peter N. (1996): Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation? *International Organization*, Vol. 50, No. 3. 379–406.
- HANSKI, Raija – SCHEININ, Martin (2007): *Leading Cases of the Human Rights Committee*. 2<sup>nd</sup> Revised Edition. Turku, Åbo Akademi University Institute for Human Rights.
- HARRIS, David – O’BOYLE, Michael – BATES, Edward – BUCKLEY, Carla (2009): *Law of the European Convention on Human Rights*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- HARRISON, James – SEKALALA, Sharifah (2015): Addressing the compliance gap? UN initiatives to benchmark the human rights performance of states and corporations. *Review of International Studies*, Vol. 41, No. 5. 925–945.
- HENKIN, Louis (1968): *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. New York, Praeger.
- HILLEBRECHT, Courtney (2016): *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals. The Problem of Compliance*. Cambridge, Cambridge Studies in International and Comparative Law.
- JOSEPH, Sarah – SCHULTZ, Jenny – CASTAN, Melissa (2004): *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- KELLER, Helen – ULFSTEIN, Geir eds. (2012): *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KOMANOVICS Adrienne (2013): Strengthening Respect for International Humanitarian Law: Challenges and the Way Forward. In CSAPÓ Zsuzsanna szerk.: *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 85. évfordulójára. A ius in bello fejlődése és mai problémái*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 157–176.
- KOMANOVICS, Adrienne (2016): Transition from Commitment to Compliance: The Efficacy of International Human Rights Tribunals. *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Vol. 20. 321–349. Elérhető: <http://revistas.udc.es/index.php/afd/article/view/afdudc.2016.20.0.1927/1264> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 01.)
- KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus.

- MÖLLER, Jakob Th. – DE ZAYAS, Alfred (2009): *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008: A Handbook*. Kehl–Strasbourg, Engel.
- MURDOCH, Jim (2012): *Protecting the Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion under the European Convention on Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe.
- NEUMAN, Gerard L. (2013): Subsidiarity. In SHELTON, Dinah ed.: *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford, Oxford University Press.
- NOWAK, Manfred (2007): The Need for a World Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1. 251–259.
- PARASKEVA, Costas (2006): *Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The ‘Pilot Judgment Procedure’ Developed by the European Court of Human Rights*. Elérhető: [www.nottingham.ac.uk/shared/shared\\_hrlcpub/Paraskeva.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_hrlcpub/Paraskeva.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 31.)
- RODLEY, Nigel (2013): Role and Impact of Treaty Bodies. In SHELTON, Dinah ed.: *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHEININ, Martin (2004): The Human Rights Committee’s Pronouncements on the Right to an Effective Remedy – An Illustration of the Legal Nature of the Committee’s Work under the Optional Protocol. In ANDO, Nisuke ed.: *Towards Implementing Universal Human Rights: Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee*. Leiden, Martinus Nijhoff.
- SHAW, Malcolm N. (2008): *International Law*. 6<sup>th</sup> Edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- STEINER, Henry J. – GOODMAN, Ryan – ALSTON, Philip (2008): *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*. 3<sup>rd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- SZEMESI Sándor (2013): Az emberi jogok európai öréneke új fegyvere: a pilot judgment eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Jog – Állam – Politika*, 5. évf. 4. sz. 47–64.
- TOMUSCHAT, Christian (2008): *Human Rights: Between Idealism and Realism*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- WEISSBRODT, David (2013): Roles and Responsibilities of Non-State Actors. In SHELTON, Dinah ed.: *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford, Oxford University Press.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Adrienne Komanovics*

**Enforcement of the Covenants: Limited Efficacy of the International Monitoring Mechanisms**

*The characteristics of the international legal system, such as the lack of central enforcement authorities and the lack of unified system of sanctions has a negative impact on the normativity of international human rights obligations. This paper briefly sets out the theoretical and practical problems relating to compliance with international law, then it offers a discussion of the contemporary challenges of the international human rights mechanisms. It is argued that in spite of the lack of centralized enforcement, the last decades have witnessed the intensification and diversification of compliance procedures. Nonetheless, the persistent gap between commitment and actual compliance calls into question the efficacy of international human rights bodies. The paper discusses the monitoring carried out by these*

*bodies, and describes the strengths and weaknesses of these procedures. The argument is that the primary responsibility for compliance rests with the States, and international mechanisms play only a secondary, subsidiary role. Thus, despite efforts to enhance the international oversight mechanisms, compliance with human rights standards ultimately depends on the political will of States.*

„Az emberi jogok az emberek szívébe vannak vésve. Ott voltak már jóval azelőtt, hogy a jogalkotók megfogalmazták első proklamációikat.”

„A ma emberi jogsértései a holnap konfliktusainak okozói.”

“Human rights are inscribed in the hearts of people; they were there long before lawmakers drafted their first proclamation.”

“Today’s human rights violations are the causes of tomorrow’s conflicts.”

Mary Robinson

Vákát oldal

*Lakatos István*

## **Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságától az Emberi Jogi Tanácsig vezető út, avagy az emberi jogok nemzetközi védelmének rövid története a második világháborút követően<sup>1</sup>**

*„A szuverenitás lényege a felelősség hiánya volt.”*

Robert Lansing volt amerikai külügyminiszter  
(az 1919. évi párizsi béketárgyalásokról)<sup>2</sup>

A szerző – tekintettel a tanulmány terjedelmi kereteire – megkísérelte röviden összefoglalni az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (a továbbiakban: EJB) 60 éves, majd jogutódjának, az Emberi Jogi Tanácsnak (a továbbiakban: EJT) eddigi 10 éves történetét, amely hűen visszatükrözi azokat a második világháborút követő időszakban bekövetkezett politikai és filozófiai változásokat, amelyek a nemzetközi közösség emberi jogokhoz való hozzáállását befolyásolták. Az Emberi Jogok Bizottságát az első 20 évben aktív normaalkotás jellemezte, tekintettel arra, hogy a tagállamok még nem voltak felkészülve arra, hogy konkrét országok emberi jogi problémáival foglalkozzanak. Az 1960-as évektől kezdve azonban az EJB lehetőségei kitágultak, és a bizottság, folytatva normaalkotási tevékenységét, számos tematikus kérdés és országhelyzet kapcsán hozott létre különleges mechanizmusokat, monitoringtestületeket. A bizottság munkáját azonban a 2000-es évektől egyre több kritika kísérte a testület egyre romló összetétele, az országhelyzetek kapcsán érvényesülő kettős mérce, valamint a testület munkájának túlzott átpolitizáltsága miatt. Ez vezetett végül ahhoz, hogy a nemzetközi közösség 2006-ban az EJB-t felváltotta az Emberi Jogi Tanáccsal, amelynek fő célja a jogelőd testület meghaladása, hiteles és hatékony emberi jogi fellépés megvalósítása volt. Az EJT azonban sem formájában, sem jellegében, sem funkcióiban nem különbözött jelentősen az EJB-től, és eddigi 10 éves tevékenysége is azt bizonyította, hogy politikai kérdéseket nem lehet csak intézményi változásokkal orvosolni.

---

<sup>1</sup> A tanulmányban szereplő gondolatok és értékelések a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külgazdasági és Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

<sup>2</sup> „The essence of sovereignty was the absence of responsibility.” (A szerző fordítása.)

## Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága

### *Az Emberi Jogok Bizottsága felállításához vezető út*

Az Emberi Jogok Bizottsága 1946-os felállítása körülményeinek, 2006-ig tartó tevékenységének, majd az új Emberi Jogi Tanáccsal való leváltásához vezető útnak az elemzése nemcsak egy szűk emberi jogi szakértői kör számára jár hasznos tapasztalatokkal, hanem a szélesebb, a 20. század második felének globális társadalmi, politikai és filozófiai változásait figyelemmel kísérő közvélemény részére is. EDWARD STETTINIUS – egykori amerikai külügyminiszter – nem véletlenül mondta 1945-ben, hogy a bizottság felállítása lehet a San Franciscó-i konferencia egyik legfontosabb eredménye.<sup>3</sup>

Az ENSZ Gazdasági és Szociális és Tanácsa (a továbbiakban: ECOSOC) – az ENSZ Alapokmánya 68. cikkében<sup>4</sup> szereplő felhatalmazással élve – kezdett bele az Emberi Jogok Bizottsága létrehozatalába. Ennek megfelelően első ülészakán az ECOSOC egy kilencfős előkészítő bizottság felállításáról döntött, amelynek vezetője ELEANOR ROOSEVELT korábbi *first lady* és világszerte elismert emberi jogi aktivista lett. A bizottság tagja volt többek között RENÉ CASSIN francia jogtudós is, aki már 1947-ben javaslatot tett egy a mostani emberi jogi főbiztosihoz hasonló pozíció (*attorney general for human rights*) létrehozatalára, de erre a nemzetközi közösség akkor még láthatóan nem volt felkészülve.<sup>5</sup>

Már a kezdeti időszakban nyilvánvalóvá vált, hogy a testület szinte lehetetlen küldetésre vállalkozott, mivel egymással összeegyeztethetetlen szempontoknak kellett volna megfelelnie. A nemzeti szuverenitás primátusának szembenállása az emberi jogok nemzetközi védelmének erősítését szolgáló erőfeszítésekkel már az Alapokmány tárgyalásai során is egyértelművé vált. Mindezek alapján, nem meglepő módon részben az 1. cikk (3) bekezdésének ellenpontozásaként – amely az ENSZ céljai között az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélküli tiszteletben tartásának előmozdítását és támogatását határozta meg –, találhatjuk a belügyekbe való be nem avatkozás elvét kimondó 2. cikk (7) bekezdést.<sup>6</sup> Sajnos az Alapokmány többi hat emberi jogi utalásokat tartalmazó paragrafusa is hasonlóan általános megfogalmazásokat tartalmazott, és nem szerepelt az emberi jogok kérdése a kulcsfontosságú VI. és VII. fejezetben, valamint a világszervezet alapelveit lefektető 2. cikkben sem.<sup>7</sup>

Az emberi jogok kérdését a második világháborút megelőzően – a kisebbségi és a munkaügyi szabályozás kivételével – nem tekintették a nemzetközi jog részének, és a vele kapcsolatos kérdések mind a nemzeti szuverenitás védernyője alatt szerepeltek.<sup>8</sup> A világháború és különösen a holokauszt borzalmai azonban nyilvánvalóvá tették, hogy az emberi jogok kérdése a továbbiakban nem maradhat az országok kizárólagos belügye. Kezdetektől konfliktust hordozott magában az a tény, hogy számos ország nem rendelkezett a modern

<sup>3</sup> LAUREN 2007, 310.

<sup>4</sup> „Az ECOSOC gazdasági és szociális kérdésekkel foglalkozó, valamint az emberi jogok előmozdítását célzó, és egyéb olyan bizottságokat is létesíthet, amelyekre feladatainak teljesítéséhez szüksége lehet.”

<sup>5</sup> THÉRIEN–JOLY 2014, 389.

<sup>6</sup> LAUREN 2007, 312.

<sup>7</sup> SCHRIJVER 2007, 82.

<sup>8</sup> SUNGA 2009, 170.

értelemben vett emberi jogi megközelítéshez vezető természetjogi tradíciókkal, és így sokan az emberi jogok kérdését a nyugati imperializmus egy eszközének tekintették.<sup>9</sup>

Az EJB felállítását előkészítő bizottság egyik ajánlása az volt, hogy az Emberi Jogok Bizottságába az országok független szakértőket delegáljanak, akik inkább az emberi jogok előmozdításában, mint a nemzeti szuverenitás védelmében érdekeltek.<sup>10</sup> A javaslat azonban gyorsan lekerült az asztalról, mert különböző okok miatt sem az Egyesült Államok (rasz-szizmus), sem az Egyesült Királyság (gyarmatok), sem a Szovjetunió (sztálini diktatúra) nem volt érdekelt egy független szakértőkből álló testület felállításában, amely könnyen politikailag kellemetlen helyzetbe hozhatta volna kormányukat.<sup>11</sup>

A tagállamok végül úgy döntöttek, hogy az ECOSOC alárendeltségében egy 18 fős kormányközi testületet hoznak létre, amelyben a bizottság tagjai kormányukat képviselik, és azok instrukciói alapján járnak el. A világpolitikai realitásokat jól jelzi, hogy az EJB 60 éve alatt soha többet nem merült fel a független szakértők gondolata, és egyedül az EJB Diszkriminációmegelőzéssel és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságának tagjai lettek független szakértők; de ez a testület politikailag igazán fontos döntések meghozatalára – nem véletlenül – nem kapott felhatalmazást.<sup>12</sup> Az ENSZ-tagság bővülésével a bizottság létszáma 1962-ben 21, 1967-ben 32, 1980-ban 43 országra növekedett, majd végül 1992-ben érte el végső méretét, vagyis az 53-as taglétszámot. A testület majdnem háromszorosára való növekedése azonban nem járt együtt az eredetileg megállapított egyszerű hathetes ülészak meghosszabbodásával és a titkársági háttér arányos megerősítésével sem.<sup>13</sup> A nyugati országok dominanciájának megszűnése viszont komoly hatással volt a testület munkájára, a napirenden szereplő ügyekre és az EJB prioritásaira.

### *A normaalkotás 20 esztendeje*

Az Emberi Jogok Bizottságának első 20 évére a nemzetközi emberi jogi normák kialakításával kapcsolatos kodifikációs munka volt jellemző. Egyes szakértők úgy vélik, hogy az EJB ekkor magát is inkább technikai, mint politikai testületnek tekintette.<sup>14</sup> A bizottság ez időszak alatt, de a későbbiekben is számos meghatározó jelentőségű nemzetközi emberi jogi dokumentum megszövegezésében vett részt. Elég itt csak utalnunk Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatára, a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányára, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezményre, valamint a gyermek jogaival foglalkozó egyezményre, amelyek szövegezése és elfogadása mind az Emberi Jogok Bizottságának keretei között történt.

A bizottsággal kapcsolatos felfokozott várakozásokat jól jelzi, hogy 1947 és 1957 között közel 65 ezer emberi jogi panasz érkezett a testülethez egyénektől és nem kormány-

<sup>9</sup> FREEDMAN 2013, 10.

<sup>10</sup> LAUREN 2007, 314.

<sup>11</sup> FORSYTHE–PARK 2008, 3.

<sup>12</sup> Ibid. 4.

<sup>13</sup> FREEDMAN 2013, 15.

<sup>14</sup> GUTTER 2007, 96.



zati szervezetektől. Későbbiekben a bizottság szélesebb körű nemzetközi ismertségével ez a szám tovább nőtt, és volt, hogy elérte az évenkénti 20 ezret.<sup>15</sup> A betérjesztők segítséget szerettek volna kapni kormányuk emberijog-sértéseivel szemben, és az Alapokmány emberi jogi paragrafusainak alkalmazását kívánták volna elérni.<sup>16</sup> Az EJB tagjainak többsége megijedt a panaszáradattól, és utasították képviselőiket, hogy nyilvánítsák ki: az EJB nem tehet semmilyen lépést az egyéni panaszok kapcsán, sőt még a befogadásukra sem jogosult. Ez a helyzet némileg módosult 1947-ben, amikor az ECOSOC 75. (V.) számú határozata megállapította az EJB hatáskörét az egyéni panaszok befogadására, de a testület továbbra sem volt jogosult érdemben reagálni rájuk.<sup>17</sup>

### *Országhelyzetek és különleges mechanizmusok*

Az EJB számára fontos impulzust jelentett, hogy az ENSZ Közgyűlése 1961-ben a dél-afrikai köztársaságbeli apartheid kapcsán egy speciális bizottságot állított fel, amely egyéni panaszok vizsgálatára is felhatalmazást kapott.<sup>18</sup> Ez jelentette a modelljét az 1967-es 1235. (XVII.) számú ECOSOC-határozatnak, amely megengedte a bizottságnak, hogy „megvizsgálja a tudomására jutott egyes súlyos emberijog-sértéseket”. Ennek alapján nevesítette a későbbiekben az EJB a dél-afrikai, majd az Izrael által elfoglalt arab területek emberi jogi problémáit is. Az ECOSOC 1970-es 1503. (XLVII.) számú határozata pedig az olyan jogsértések kivizsgálására hozott létre egy bizalmas panaszmechanizmust, amelyeket egy adott országban bevett és szisztematikus módon hajtanak végre.<sup>19</sup> 1975-ben az EJB 8. (XXXI.) számú határozatával a chilei junta által elkövetett emberijog-sértések kivizsgálására állított fel egy ötfős munkacsoportot.<sup>20</sup> E határozatok lehetővé tették, hogy a bizottság a súlyos emberi jogi visszaélésekkel a maguk konkrétságában – és ne csak elvi síkon – foglalkozhasson, és ezáltal túllépjen az addigi pusztán normaalkotó tevékenységén. Ezzel az EJB az emberijog-sértésekkel szembeni azonnali fellépés területén is a világ valóban első számú emberi jogi fórumává vált.

Az EJB tevékenységének megítélésekor sokan nem értékelik kellőképpen, hogy a testületnek a hidegháború, valamint a nemzeti szuverenitás akkori primátusa ellenére is az 1960-as évek második felétől sikerült elérnie egyes jogsértő államok nevesítését (Izrael, Dél-Afrika, Chile), valamint az egyéni panaszmechanizmusok bevezetésével azt, hogy az egyének is a nemzetközi jog alanyaivá váljanak.

A tagállamok az emberi jogok nemzetközi szinten való előmozdítása és védelme érdekében a bizottság keretei között egy rendkívül bonyolult – bár sok szempontból *ad hoc* módon fejlődő, és így nem tökéletesen koherens – emberi jogi rendszert hoztak létre.<sup>21</sup> Az EJB munkájának fő információs bázisát az úgynevezett különleges eljárások-mechaniz-

<sup>15</sup> BUERGENTHAL 2001, 78.

<sup>16</sup> LAUREN 2007, 315.

<sup>17</sup> SUNGA 2009, 170.

<sup>18</sup> Ibid. 171.

<sup>19</sup> A határozat szövege az alábbi honlapon érhető el: <http://hrlibrary.umn.edu/procedures/1503.html> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>20</sup> TOMUSCHAT 2008, 28.

<sup>21</sup> WILLE 2009, 11.

musok<sup>22</sup> révén készített jelentések alkották.<sup>23</sup> A mechanizmusok között – amelyeket az EJT is átvett – találhatunk munkacsoportokat, valamint egyes országok emberi jogi helyzetével, továbbá tematikus kérdésekkel foglalkozó különmegbízottakat, és független szakértőket is.<sup>24</sup> A munkacsoportok tagjait, valamint a különmegbízottakat a tagállamok és egyéb emberi jogi szervezetek, NGO-k jelölései alapján, a regionális csoportokkal való konzultációkat követően az EJB elnöke nevezte ki – lehetőség szerint figyelembe véve az egyes földrajzi régiók megfelelő képviselőjét is. Magyar szempontból mindenképpen meg kell említenünk, hogy a rendszerváltást követően Magyarország volt az első egykori szocialista ország, amely EJB-elnököt adhatott. A Kelet-európai Csoport jelöltjeként 1992-ben az EJB elnöki feladatait SOLT PÁL, a Legfelsőbb Bíróság akkori elnöke láthatta el.<sup>25</sup> 1993 és 1998 között BÍRÓ GÁSPÁR töltötte be a szudáni emberi jogi helyzettel foglalkozó EJB-különmegbízotti posztot, valamint 2001 és 2008 között BÁN TAMÁS volt az önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoport tagja.

Történetileg fontos megjegyeznünk, hogy az első különleges mechanizmust 1980-ban hívta életre az EJB a kényszerített eltűnésekkel foglalkozó munkacsoport formájában. A testületet ugyanis aggasztotta, hogy számos országban (Afganisztán, Argentína, Etiópia, Kambodzsa, Nicaragua, Uganda) történtek hasonló esetek. Az egyes országok nevesítésével szembeni ellenállás miatt a bizottság végül egy munkacsoportot állított fel szélesebb, tematikus mandátummal.<sup>26</sup> 1982-ben ezt követte az első egyszemélyes, különmegbízotti poszt létrehozatala a törvénytelen, sommás vagy önkényes kivégzésekkel kapcsolatban, majd 1985-ben a kínzással kapcsolatos mandátum felállítása.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> A különleges mechanizmusokkal kapcsolatban az alábbi honlapon található részletes tájékoztatás: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>23</sup> LAKATOS 2007, 87.

<sup>24</sup> Az EJB megszűnésekori állapot: *Munkacsoportok*: kényszerített eltűnésekről, önkényes fogva tartásról, afrikai származású személyek helyzetéről, durbani nyilatkozat végrehajtásáról, fejlődéshez való jogról, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségományaához kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvről. *Különmegbízottak*: Országhelyzetek: Afganisztán, Belarusz, Burma, Burundi, Csád, elfoglalt palesztin területek, Észak-Korea, Haiti, Kambodzsa, Kongó, Kuba, Libéria, Szomália, Szudán, Üzbegisztán. Polgári és politikai jogok: vallási és lelkiismereti szabadságról, rasszizmusról, vélemény- és szólásszabadságról, törvénytelen, sommás vagy önkényes kivégzésekről, bírói függetlenségről, kínzásról. 2. és 3. generációs jogok: mérgező és veszélyes anyagok, valamint hulladékok illegális elhelyezésének az emberi jogokra gyakorolt negatív hatásairól, a megfelelő lakásról mint a megfelelő életminőséghez való jog egy összetevőjéről, az élelemhez való jogról, az elérhető legmagasabb szintű fizikai és mentális egészség élvezetének jogáról, az oktatáshoz való jogról. *Független szakértők*: a kiigazítási politikák, valamint a külföldi adósság hatásairól, a fejlődéshez való jogról, az emberi jogok és a rendkívüli szegénység kérdéséről. *Egyéb különmegbízottak*: belső migránsok jogairól, emberi jog-védőkről, nők elleni erőszakról, zsoldosok alkalmazásáról mint az önrendelkezési jog gyakorlásának akadályáról, gyermekkereskedeletről, gyermekprostitúcióról, gyermekpornográfiáról, öslakosok emberi jogairól.

<sup>25</sup> Az EJB-elnök jelölésére minden évben más regionális csoport volt jogosult, vagyis az egyes regionális csoportok öt évente adhattak elnököt a világ legfontosabb emberi jogi testületének élére.

<sup>26</sup> SUNGA 2009, 172.

<sup>27</sup> TOMUSCHAT 2008, 28.

### *A bizottság munkájának kiteljesedése*

A bizottság munkájában a megfigyelő országok delegációi is aktívan részt vehettek. Beterjeszthettek határozati javaslatot, és csatlakozhattak társszerzőként más delegációk által gondozott kezdeményezésekhez is. A bizottsági tagsággal nem rendelkező delegációk azonban értelemszerűen nem szólalhattak fel a szavazásokat megelőző vitákban, és nem adhattak szavazatmagyarázatot sem, nem lévén szavazati joguk. A szavazást megelőzően az általuk betervezett határozattervezeteket azonban ők mutathatták be. Valamely határozatról szavazást azonban csak a bizottság tagjai kérhettek.

A testület hosszú évek munkájának eredményeként a civil társadalom legfontosabb emberi jogi fórumává vált, lehetővé téve nemzetközi és nemzeti emberi jogi NGO-k számára, hogy felhívják a nemzetközi közösség figyelmét a világban előforduló súlyos jogtörésekre. A nem kormányzati szervezetek képviselői az ENSZ egyetlen fórumán sem tudták olyan szabadon kifejteni álláspontjukat, mint az EJB-ben, sok esetben álláspontjuk megváltoztatására is kényszerítve az egyes kormányokat.

A bizottság napirendje évről évre egyre átfogóbb lett, és 2006-ban már az emberi jogok teljes katalógusát átfogta.<sup>28</sup> A testület üléseit ennek megfelelően minden évben fokozott várakozás előzte meg, és az utolsó években már közel 4000 delegátus – köztük közel 2000 NGO-képviselő – akkreditáltatta magát rájuk.<sup>29</sup> A testület szerepének felértékelődését jól jelzi, hogy az ülészakok elején sorra kerülő ügynevezett magas szintű szegmensben a 2000-es években már 70–90 állami vezető, köztük számos miniszterelnök vett részt. Az EJB ülészakaira azonban sajnálatos módon egyre átpolitizáltabb légkörben került sor, szinte lehetetlenné téve az érdemi párbeszédet. Nyilvánvalóvá vált, hogy az emberi jogok védelmének örve alatt számos ország saját politikai napirendjét kívánta megvalósítani. Áruklodó jelnek tekinthető, hogy az EJB üléseire – egyedülként – csak fémdetektoros kapun keresztül lehetett bejutni, mivel a testület munkáját számos esetben komoly, akár tettelegességig fajuló incidensek zavarták meg.

### *Az EJB munkájával kapcsolatos kritikák*

A nyugati demokráciák – valamint a nemzetközi NGO-k – számára is az országhelyzetekkel kapcsolatos határozatok jelentették az ülészakok legfontosabb politikai hozadékát. Az EJB utolsó évei során azonban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy azon országokkal szemben, amelyek jelentős külpolitikai potenciállal vagy regionális csoportjuk egységes támogatottságával rendelkeztek (Kína, Oroszország–Csecsenföld, Szudán, Zimbabwe), a bizott-

<sup>28</sup> Az EJB utolsó, 61. ülészakának napirendi pontjai az alábbiak voltak: országhelyzetek, az emberi jogi főbiztos jelentése, a népek önrendelkezési joga, rasszizmus, a fejlődéshez való jog, gazdasági, szociális és kulturális jogok, polgári és politikai jogok, a nők jogai, a gyermekek jogai, speciális csoportok és egyének (kisebbségek, menekültek, vendégmunkások, mozgássérültek, migránsok, öslakosok) jogai, az Emberi Jogok Védelmével és Előmozdításával Foglalkozó Albizottság jelentése, az emberi jogok előmozdítása és védelme, az emberi jogi mechanizmusok hatékony működése, tanácsadói szolgálatok és technikai együttműködés az emberi jogok területén.

<sup>29</sup> LAKATOS 2007, 87.

ságnak nem sikerült határozatot elfogadnia.<sup>30</sup> A fenti tendenciák azt a – nem feltétlenül hamis – látszatot keltették, hogy a határozatok elfogadása kapcsán egy ország tényleges emberi jogi helyzeténél fontosabb az érintett kormány lobbizási potenciálja, külpolitikai kapcsolatrendszerének kiterjedtsége. Ezek a trendek uniós körökben is gondolkodási folyamatot indítottak el, amely során a tagállamok többsége úgy vélte, hogy egy határozat beterjesztésének kockázatát az EU-nak olyan esetekben is vállalnia kell, ha reális esély mutatkozik a javaslat esetleges leszavazására. E döntések során ugyanis nem lehet a rövid távú költség-haszon elméletek alapján eljárni, mivel ebben az esetben egy idő után csak a „védtelen”, kis külpolitikai befolyással rendelkező országok emberi jogi helyzete kerülne napirendre a világszervezet fórumain.

A fejlődő világ hangadó országai sok esetben az országhelyzetekkel foglalkozó sikertelen határozati javaslatok ellenére is egyre élesebben fogalmazták meg fenntartásaikat e határozatokkal, valamint az országhelyzetekkel foglalkozó úgynevezett 9-es napirendi ponttal szemben. Álláspontjuk szerint ezek sértők az érintett országokra nézve, és gyakorlati hasznuk is megkérdőjelezhető. Érvelésük sajátosságát jelezte azonban, hogy az elfoglalt arab területeken – ideértve Palesztinát – elkövetett emberijog-sértések kérdésével foglalkozó 8. napirendi pontot (amely alatt hosszú évek óta a bizottság kizárólag Izraelt elítélő határozatokat fogadott el) továbbra is fenn kívánták tartani; hivatkozással annak sajátos jellegére (külföldi megszállás alatt álló terület).

Az EJB Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottságát 1946-ban eredetileg azért hívták életre, hogy tanulmányokat és ajánlásokat készítsen a bizottság számára.<sup>31</sup> A diplomáciai körökben gyakran már csak „mini EJB-ként” emlegetett testület tevékenységét a 2000-es években a tagállamok részéről már heves bíráló kísérte, sok szempontból túlzónak tartották az albizottság szerepvállalását. A testületnek hat munkacsoportja volt, köztük a hazánk számára kiemelkedő jelentőségű Kisebbségi Munkacsoport, amely sokáig a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó egyetlen ENSZ-fórumot jelentette.

Áttekintve az Emberi Jogok Bizottságának legutóbbi ülészeit, megállapítható, hogy a fokozott nemzetközi érdeklődés, valamint az emberi jogi kérdések napjainkban történt felértékelődése következtében a testület a tagállamok egyre erőteljesebb politikai nyomása alá került. Különösen az országhelyzetek – de egyes kényesebb tematikus kérdések (vallási intolerancia, fejlődéshez való jog) – vonatkozásában a bizottságban rendkívül átpolitizált viták zajlottak, gyakran háttérbe szorítva az emberi jogi megfontolásokat. Egyre inkább egyértelművé vált, hogy bizonyos országcsoportok saját prioritásaikat kívánták rákényszeríteni a világszervezet legfontosabb emberi jogi fórumára, kihasználva azt, hogy az EJB munkáját a nemzetközi sajtó fokozott figyelemmel követte. (Sajnos ez a kitüntetett figyelem a magyar média részéről nem volt elmondható.)

A testület hitelvesztéséhez sok delegáció számára nagyban hozzájárult az a tény, hogy az utolsó években a tavaszi ülészek munkájára jelentős mértékben rányomta bélyegét egy-egy nemzetközi válság (csecsenföldi konfliktus, közel-keleti helyzet, iraki háború) kialakulása, elmérgesedése. Ennek eredményeként az egyéb fontos emberi jogi problémák

<sup>30</sup> TERLINGEN 2007, 169.

<sup>31</sup> Elnevezését 1999-ben változtatták meg Kisebbségvédelmi és Diszkrimináció Elleni Albizottságról. Az albizottsággal kapcsolatban részletesebb információ található az alábbi honlapon: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SC/Pages/SubCommission.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SC/Pages/SubCommission.aspx) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

hátterbe szorultak, valamint az esetek többségében a testület az adott válság vonatkozásában a fejlődő országok szavazataival meglehetősen kiegyensúlyozatlan határozatokat fogadott el, sokszor nyilvánvalóan konkurálva a Biztonsági Tanáccsal, amely az ENSZ Alapokmánya értelmében az elsődleges kompetenciával bíró testület a nemzetközi béke és biztonság megsértése esetén.

Amikor az Emberi Jogok Bizottságának munkáját értékeljük, feltétlenül figyelemmel kell lennünk arra, hogy a testület mozgásterét jelentős mértékben szűkítette rendkívül kedvezőtlen összetétele. Az 53 ENSZ-tagállamot magában foglaló testületben ugyanis az utolsó években a súlyos jogsértő államok száma már elérte a kritikus határt, ami komolyan hátráltatta az EJB emberi jogok – és nem a jogsértők – érdekében folytatott tevékenységét. E jelenség azzal az egyszerű okkal volt magyarázható, hogy a jogsértő országok többsége felismerte, hogy az országával szemben megfogalmazódó kritikákat akkor tudja a leghatékonyabban semlegesíteni, ha tagja a bizottságnak. Ennek eredményeként ezen országok számára a bizottsági tagság fontosabb prioritássá vált, mint a jogállamok esetében.

Az EJB utolsó éveiben a nyugati világ számára komoly problémát jelentett, hogy bár az előző évekhez képest az EU–USA-együttműködés sok tekintetben javult,<sup>32</sup> az amerikai álláspont izoláltsága több kérdésben is fennmaradt. Meglehetősen sokkolónak tűnhet az a 2004-es statisztika, miszerint az EJB 60. ülészakán sorra került 87 szavazás közül (ez tartalmazza az egyes határozatok bizonyos paragrafusairól kért különálló szavazásokat is) az USA 68 esetben a „vesztes” oldalon szerepelt, míg Franciaország csak 22-szer. Az Egyesült Államok a 38 nem konszenzussal elfogadott határozat közül 28 esetben a többség ellen szavazott. 12 alkalommal az amerikai delegáció teljesen magára maradt (gyermekek jogai, élelemhez való jog, palesztin önrendelkezési jog, egészséghez való jog, Nemzetközi Büntetőbíróság, fiatalokrukon végrehajtott halálos ítéletek kérdése). Még elgondolkodtatóbb az a tény, hogy az USA 35 esetben szavazott az EU-tagállamokkal ellentétesen.<sup>33</sup>

Washingtonban az Emberi Jogok Bizottságával szembeni ellenérzések különösen 2002-ben erősödtek fel, amikor az EJB 1946-os megalakítása óta először nem szavazták be a testületbe az Egyesült Államokat. Ez annak eredménye volt, hogy a Nyugat-európai és Más Országok Csoportján belül nem sikerült megállapodásra jutni a csoportnak jutó három hely sorsával kapcsolatban, és a négy jelentkező közül (USA, Franciaország, Ausztria, Svédország) egyik sem kívánt visszalépni. A fejlődő országok többsége pedig – felismerve a lehetőséget és kihasználva a titkos szavazás előnyeit – a szavazás során a három európai országot támogatta.

A 2003-as év további mélyrepülést jelentett a testület életében, mivel a jelölésre jogosult Afrikai Csoport az EJB elnöki posztjára Líbia genfi állandó ENSZ-képviselőjét jelölte. Az Egyesült Államok delegációja bejelentette, hogy nem fogadja el az Afrikai Csoport döntését, és szavazást kért a líbiai EJB-elnökjelölről. Az Európai Unió tagállamai hosszas

<sup>32</sup> Az EJB utolsó éveiben a két fél az EJB-t megelőzően csomagmegállapodást kötött, amelyben megegyeztek bizonyos technikai jellegű kérdésekben, sőt egyes problémák vonatkozásában mindkét fél számára elfogadható szövegszerű javaslatok megfogalmazására is sor került. Ez a megállapodás azonban általában nem érintette a legérzékenyebb politikai kérdéseket (halálbüntetés, Nemzetközi Büntetőbíróság, közel-keleti kérdés).

<sup>33</sup> REED 2004.

egyeztetéseket követően úgy döntöttek, hogy egységesen tartózkodni fognak.<sup>34</sup> A bizottság végül titkos szavazáson 33:3:17 arányban biztosította támogatásáról a líbiai jelöltet. Az USA mellett Kanada és feltehetően – az amerikai emberi jogi politikát az EJB-ben általában támogató – Guatemala szavazott a líbiai elnökjelölt ellen. Figyelemre méltó volt azonban a tartózkodó szavazatok nagy száma, ami azt valószínűsíti, hogy a latin-amerikai delegációk nagy százaléka választotta véleményének kifejezésére ezt a formát. Az elnökjelölt személyével kapcsolatos szavazás komoly dilemma elé állította a demokratikus berendezkedésű jogállamokat. Egyrésztől a világ egyik legrosszabb emberi jogi gyakorlatával rendelkező országa állított jelöltet a világszervezet legfontosabb emberi jogi testületének elnöki posztjára, ezáltal veszélyeztetve az egész bizottság munkájának hitelességét. Másrésztől azonban az elnök személyéről szóló szavazás az évtizedek óta tiszteletben tartott szokásjog felrúgását jelentette, amely értelmében az öt regionális csoport (Nyugat-európai és Egyéb Államok Csoportja, Kelet-európai Csoport, Ázsiai Csoport, Afrikai Csoport, Latin-amerikai és Karibi Csoport) évente, rotációs alapon jelölheti a bizottság elnökét, valamint három alelnökét és raportőrért. Ez további láncreakciót indíthatott volna el, és a nyugati szakértők félték, hogy a következő ülészakorán a fejlődő világ militánsabb országai szavazást kérhetnek majd az akkor soron következő nyugati elnökjelölt személyéről.

A fenti tényezők vezettek végül ahhoz, hogy a nemzetközi közösség döntő többsége – ugyan teljesen eltérő okok miatt – új testülettel kívánta felváltani az Emberi Jogok Bizottságát.

## Az Emberi Jogi Tanács

### *Az Emberi Jogi Tanács felállításához vezető út*

Az Emberi Jogi Tanáccsal hivatalos formában először a KOFI ANNAN ENSZ-főtitkár által kinevezett Veszélyekkel, Kihívásokkal és Változással Foglalkozó Magas Szintű Testület (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*) 2004 decemberében, *A more secure world: our shared responsibility*<sup>35</sup> címmel nyilvánosságra hozott jelentésében találkozhatunk. A dokumentum az Emberi Jogok Bizottságával kapcsolatban megállapította, hogy már nem tudja hatékonyan betölteni feladatát: hitelességét aláásták az ülésein való gyakori politikai csatározások, valamint az a tény, hogy tagjai közül mandátumukat sokan nem az emberi jogok nemzetközi védelmének és előmozdításának fejlesztésére, hanem sokkal inkább a saját országukban előforduló esetleges jogsértések elkendőzésére használják fel.<sup>36</sup> A testület legradikálisabb javaslata a tagság univerzálissá tételére irányult, de már felvetette egy későbbi önálló főszerv, az Emberi Jogi Tanács megalakításának a lehetőségét is. A jelentés arra is felhívta a tagállamok figyelmét, hogy az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának költségvetési helyzetén mindenképpen javítani kell, különös tekintettel arra az ellentmon-

<sup>34</sup> 2003-ban az Európai Unió alábbi hét tagállama volt tagja az Emberi Jogok Bizottságának: Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Írország, Németország és Svédország.

<sup>35</sup> Forrás: [www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>36</sup> LAKATOS 2007, 91.

dásra, hogy bár az emberi jogok védelme és előmozdítása az ENSZ egyik alapvető célja, erre a területre csak a világszervezet költségvetésének alig 1,8%-a jut. A jelentés szorgalmazta továbbá a hivatalnak a Biztonsági Tanáccsal való szorosabb együttműködését is.

KOFI ANNAN főtitkár 2005. március 21-én kiadott jelentésében<sup>37</sup> megismétli a magas szintű testületnek az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalára vonatkozó javaslatát, és felszólítja a főbiztost, hogy hatvan napon belül dolgozza ki akciótervét. A főtitkár jelentése már felhívta a tagállamokat a hitelét veszített Emberi Jogok Bizottságának egy állandó, kisebb és magas szakmai alapon szerveződő testülettel, az Emberi Jogi Tanáccsal való felváltására. A főtitkári javaslat a tagállamok hatáskörébe utalta annak eldöntését, hogy a leendő tanácsot önálló főszervként vagy a Közgyűlés alá tartozó testület formájában kívánják létrehozni; ám mindkét esetben leszögezte annak szükségességét, hogy a tagokat a Közgyűlés két-harmados többséggel válassza meg.

A 2005. szeptember 14-e és 16-a között New Yorkban megrendezett állam- és kormányfői csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum<sup>38</sup> – az előzetes egyeztetések során körvonalazódott véleménykülönbségek miatt – csak deklaratív szinten tartalmazta a tagállamoknak azt az elképzelését, amely szerint az Emberi Jogok Bizottságát egy állandó testület, az Emberi Jogi Tanács váltaná fel. Ezenkívül felhatalmazta a Közgyűlés elnökét, hogy a 60. ülészak alatt dolgozza ki az Emberi Jogi Tanács feladataira, eljárásrendjére és munkamódszereire vonatkozó konkrét intézkedéseket.

### *Az Emberi Jogi Tanácsot létrehozó közgyűlési határozat*

Hosszas vitákat és többszöri halasztást követően az ENSZ Közgyűlése 2006. március 15-én 170 igen, 4 nem (Amerikai Egyesült Államok, Izrael, Marshall-szigetek, Palau) és 3 tartózkodás (Belarusz, Irán, Venezuela) mellett elfogadta az Emberi Jogi Tanács felállításáról rendelkező határozatot.<sup>39</sup>

Az emberi jogok ügyét prioritásként kezelő demokráciák sikereként értékelhető, hogy az elfogadott határozat számos tekintetben épít a bizottság 60 évének vívmányaira, és megtartja az emberi jogok védelmét segítő mechanizmusait (NGO-k részvétele, országhelyzet-határozatok elfogadásának lehetősége, különleges eljárások).<sup>40</sup> Sikertelenül elfogadtatni az általános emberi jogi felülvizsgálati eljárás (UPR) intézményét, amelynek részletszabályait azonban a tanácsnak kellett kidolgoznia. A genfi központú, 47 tagú tanács az ECOSOC helyett immár a Közgyűlés alá rendelt szerv (a státusz felülvizsgálatára a tagállamoknak öt év múlva van lehetőségük), amely évente legalább három alkalommal, összesen legalább 10 hetet ülésezik. A tanács tagjainak egyharmada kezdeményezheti – a korábbi 50%-kal szemben – rendkívüli ülészak összehívását is. Noha a tagságra vonatkozó kritériumrendszer nem került a szövegbe, a bizottsághoz képest előrelépést jelentett a tagok közvetlen és egyéni, a Közgyűlés abszolút többségével való megválasztása, valamint az is, hogy

<sup>37</sup> Elérhető: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/59/2005](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>38</sup> Elérhető: [www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>39</sup> Elérhető: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf); <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/60> (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>40</sup> LAKATOS 2007, 92.

a Közgyűlés tagjainak kétharmada kezdeményezheti a súlyos és szisztematikus emberi jogi jogsértéseket elkövető tagállamok tanácsbeli tagságának felfüggesztését. A tagok kötelesek teljes mértékben együttműködni a tanáccsal, és tagságuk időtartama alatt alávetni magukat az UPR-mechanizmusnak is. Az új eljárásra vonatkozó szabályok kidolgozására egy év állt a tanács rendelkezésére. A tagállamok jelölésük során önkéntes emberi jogi felajánlásokat tehetnek, amelyeket elméletileg a többi tagállam figyelembe vehet a választások során.<sup>41</sup>

Természetesen a hosszú hónapok tárgyalásai eredményeként létrejött kompromisszummal szinte senki sem volt maradéktalanul elégedett. Végül azonban csak négy ország szavazott a határozat ellen, mivel nyilvánvaló volt, hogy ennél jobb kompromisszum egyik csoport számára sem érhető már el anélkül, hogy egész országcsoportok forduljanak szembe a tervezettel. Egy ilyen fontos, politikailag rendkívül kényes kérdésekkel foglalkozó testület felállítása pedig nem lett volna lehetséges egy erősen megosztott szavazás útján, mivel az magában hordozta volna a közeli működésképtelenség bekövetkeztét is.<sup>42</sup> Sok szempontból ugyanis az úgynevezett jogsértő államoknak is érdekük egy emberi jogi fórum fenntartása, de természetesen más prioritásokkal, hangsúlyokkal, mint ahogy azt a demokratikus berendezkedésű országok elképzelik. Elég csak utalnunk a közel-keleti kérdés napirenden tartására, ami számos muzulmán országban a gazdasági gondok, belpolitikai problémák elkendőzésére is szolgál.

Egyedül Washington nem tudta elfogadni, hogy a tanács felállítása kapcsán nem fogalmazódtak meg kritériumok a leendő tagokkal szemben, valamint hogy a tagokat a Közgyűlés nem kétharmados, hanem egyszerű többséggel választja. Ez utóbbi esetleges megvalósulása esetén azonban elképzelhető, hogy az Egyesült Államok lett volna az egyik első áldozat, mivel Washington akkori külpolitikája nagyon sok ellenséget szerzett a fejlődő világban; így nem biztos, hogy az USA meg tudta volna szerezni az ENSZ-tagállamok kétharmadának támogatását. Mindezek mellett azonban Washington végül kijelentette, hogy korábbi álláspontját feladva úgynevezett „konstruktív nem” szavazatot ad le, kinyilvánítva ezáltal készségét a testület munkájában való részvételre.<sup>43</sup>

A kis államok sikerének számított, hogy a tanácsnak két hároméves terminust követően senki sem lehet tovább a tagja, vagyis legalább egy évet ki kell hagyni az újrjelölést megelőzően. Ezt a szabályt az elfogadást követően az orosz és a kínai delegáció is hevesen kritizálta, tekintettel arra, hogy mindkét ország tulajdonképpen állandó tagja volt a jogelőd EJB-nek.

### *Az Emberi Jogi Tanács munkájának felülvizsgálata*

Az Emberi Jogi Tanács munkájának felülvizsgálatára az eredeti terveknek megfelelően 2011-ben, öt évvel az alapítást követően került sor. Sajnos a genfi tárgyalások során nem sikerült igazi érdemi előrelépést jelentő döntésekben megállapodni. A tárgyalások végén valamennyi fél már csak arra törekedett, hogy a számára veszélyes és így végképp elfogadhatatlan elemek ne kerüljenek bele a végső szövegbe. A két oldal eltérő ambíciósintje miatt

<sup>41</sup> Forrás: [www.un.org/ga/60/elect/hrc](http://www.un.org/ga/60/elect/hrc) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 29.)

<sup>42</sup> LAKATOS 2007, 93.

<sup>43</sup> Ibid.



a végeredmény az EU számára jelentett nagyobb csalódást, mert az El Nem Kötelezettek Mozgalma (a továbbiakban: NAM) országai kezdettől fogva a *status quo* fenntartásában voltak érdekeltek. Ehhez képest azért bizonyos területeken sikerült javítani az EJT működési körülményein. Sikernek tekinthető a megállapodás a UPR továbbvitelének feltételeiben, ugyanakkor nem sikerült előrelépni a rendkívüli emberi jogi helyzetekre adandó EJT-válaszok terén.

Az EU számára kezdettől fogva kiemelt prioritást jelentett, hogy az EJT rendkívüli emberi jogi helyzetekre való reagálási kapacitását, képességét növelje. A NAM országai ezzel szemben inkább az EJT speciális emberi jogi mechanizmusainak fokozottabb tagállami kontrollját szerették volna elérni. Az Európai Unió számára váratlan szövetségesként jelentkeztek egyes latin-amerikai országok (Brazília, Chile, Mexikó), amelyek rendkívül konstruktív javaslatokat fogalmaztak meg azzal a céllal, hogy az EJT repertoárja bővüljön a váratlan emberi jogi helyzetek esetére.

A NAM országai szerint a jelenleg a tanács rendelkezésére álló eszközök tökéletesen elegendők a rendkívüli helyzetek kezelésére. (A helyzet abszurditását jól jelzi, hogy az eljárási szabályzat alapján most könnyebb rendkívüli ülészakot összehívni 16 tagállam kezdeményezése alapján, mint elérni, hogy egy tagállam emberi jogi helyzetéről a főbiztos tájékoztatót tartson az adott ország ellenkezése esetén.) A NAM egy úgynevezett jogi-etikai bizottságot szeretett volna felállítani az EJT-különmegbízottak által elkövetett etikai és eljárási vétségek kivizsgálása céljából. Ezt az EU a speciális mechanizmusok függetlensége elleni támadásként értékelte, ezért ellenezte.

A tárgyalások során egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a fent jelzett kérdésekben nincs esély a megegyezésre; mivel a folyamat konszenzusos döntéshozatalon alapult, a javaslatokat le kellett venni a napirendről. Az EJT thai elnöke a tárgyalások során – országa NAM-tagsága ellenére – megpróbált elfogadható kompromisszumos megoldásokat leteretni az asztalra, amelyek a NAM részéről heves kritikái kirohanásokat eredményeztek: azzal vádolták az elnököt, hogy EU-s szöveget erőltet, figyelmen kívül hagyva az El Nem Kötelezettek Mozgalma 118 tagjának álláspontját. Ennek eredményeként a 2011. február 24-én megszületett megállapodás – amelyben már nem szerepeltek nagyobb horderejű kérdések – tulajdonképpen mindössze néhány kozmetikai jellegű változtatást tartalmazott.

### *Az Emberi Jogi Tanács munkájának rövid értékelése 10 év után*

Az Emberi Jogi Tanács eddigi munkája tökéletesen jelzi azt a problémát, amelyet több szakember a kezdetektől fogva hangoztatott: politikai problémákat nem lehet csak intézményi változásokkal megoldani. A korábbiakban felvázolt tagállami fenntartásokra (kettős mérce az országhelyzetek kezelése terén, a bizottság rossz összetétele, jogsértő államok felülreprezentáltsága, a viták túlzott átpolitizáltsága) ugyanis csak politikai válaszokkal lehetett volna megfelelőképpen reagálni. Egy új testület felállítása ezeket a problémákat nem orvosolta, mivel a tanács tagjai ugyanazok az országok voltak, nem változott politikai agendákkal.

Az emberi jogok kérdése nem vesztett politikai fontosságából, vagyis a jogsértő kormányok a továbbiakban is mindent megtettek az emberi jogi politikájukat megkérdőjelező kritikai hangok elhallgattatása érdekében. Az önkéntes emberi jogi felajánlások intézménye láthatóan nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel a problémás emberi jogi hely-

zetű tagállamok csak általános politikai deklarációkat és nem számonkérhető emberi jogi kötelezettségvállalásokat tettek. Az EJT tagsága jelenleg semmivel sem jobb összetételű, mint az EJB-é volt az utolsó években.

A tanács egyetlen valódi érdemi újdonságát az EJB-hez képest az általános emberi jogi felülvizsgálati eljárás (*Universal Periodic Review*) jelentette, amelynek keretében négy, négy és fél évente minden ország emberi jogi helyzete terítékre kerül. A felülvizsgálat az elmúlt években érzékelhetően hozzájárult a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikációjának felgyorsulásához, amely az egyik „legnépszerűbb” ajánlás volt a kormányok részéről. Tekintettel azonban arra, hogy a felülvizsgálati eljárást a tagállamok működtetik, a rendszer a harmadik fordulóhoz közeledve észrevehetően kezd kiüresedni, és ezt a folyamatot tovább erősítik a „szövetséges” fejlődő országok egymáshoz címzett „baráti” ajánlásai. Az ajánlások kezelhetetlenül magas száma, valamint a felszólalási idő folyamatos csökkenése (egy-egy országok esetében már kevesebb mint egy perc) az egész felülvizsgálat politikai és szakmai ellényegtelenedése felé mutat – amennyiben a fenti tendenciákat nem sikerül megváltoztatni.

A különleges eljárások számának folyamatos növekedése<sup>44</sup> egyrészt a titkársági háttér ellehetetlenüléséhez fog vezetni, másrészt az általuk biztosított információ feldolgozása megoldhatatlan feladatok elé állítja a tagállamok többségét, így a rendszer egészének értelmét kérdőjelezi meg. Ezzel párhuzamosan azonban fontos pozitívumnak tekinthető, hogy az EJT-ülésszakok alatt több lehetőség van a különmegbízottakkal való párbeszédre, mint a jogelőd EJB esetében volt.

A tanács fokozatosan emberi jogi nagyüzem jellegét kezdi felvenni, évi majdnem 100 elfogadott határozattal, közel 20 panelvitával és 500 körüli egyéb, az ülésszakokhoz kapcsolódó rendezvénnyel.<sup>45</sup>

Feltétlenül a pozitívumok közé kell sorolnunk azonban, hogy az EJT eljárási szabályzata alapján könnyebb lett rendkívüli ülésszakokat összehívni, mivel csak a tagok egyharmadának (16 ország) támogatása kell hozzá,<sup>46</sup> és a tanács eddig 24 alkalommal élt is ezzel az eszközzel.

A Közgyűlés és az alá tartozó tanács viszonya viszont tisztázatlan, és ahogy például egyes EJT-határozatok kapcsán nyilvánvalóvá vált, a Közgyűlés adott esetben szívesen írna felül vagy szeretne újratárgyalni EJT-határozatokat. Ez az ECOSOC esetében sohasem fordult elő.<sup>47</sup>

Mindezek ellenére a tanács a világ legfontosabb emberi jogi testületeként pótolhatatlan feladatokat lát el, de nem tehet többet, mint amire a tagállamok felhatalmazták. A tanács nyilvánvalóan akkor tudná teljes mértékben betölteni a neki szánt szerepet, ha túl tudna lépni a geopolitikai megfontolásokon és az államok önös érdekein.<sup>48</sup> Erre a korszakra azonban még sajnos várnunk kell.

<sup>44</sup> Az Emberi Jogi Tanácsnak jelenleg 41 tematikus és 14 országspecifikus különleges mechanizmusa van.

<sup>45</sup> A 2005-ös év folyamán az Emberi Jogi Tanács 95 határozatot fogadott el, és 18 panelvitát tartott.

<sup>46</sup> TERLINGEN 2007, 172.

<sup>47</sup> Ez történt például a magyar gondozású, az ENSZ emberi jogi mechanizmusaival együttműködő személyek védelmével foglalkozó úgynevezett *Reprisals* határozat kapcsán is 2013-ban, amelynek végrehajtása így a mai napig nem történt meg.

<sup>48</sup> ELIASSON 2009, 165.

## Felhasznált irodalom

- BUERGENTHAL, Thomas (2001): *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest, Helikon.
- ELIASSON, Jan (2009): The Establishment of the UN Human Rights Council. In ALFREDSSON, Gudmundur – GRIMHEDEN, Jonas – RAMCHARAN, Bertrand G. – DE ZAYAS, Alfred eds.: *Essays in Honour of Jakob Th. Möller. International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.
- FORSYTHE, David P. – PARK, Baekkwon (2008): The Changing of the Guard: from the UN Human Rights Commission to the Council. *Human Rights Law Journal*, Vol. 29, No. 1–5. 1–14.
- FREEDMAN, Rosa (2013): *The United Nations Human Rights Council – A Critique and Early Assessment*. New York, Routledge.
- GUTTER, Jeroen (2007): Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead. *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1. 93–107.
- LAKATOS István (2007): Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – vágyak és realitások. *Fundamentum*, 11. évf. 1. sz. 87–97.
- LAUREN, Paul Gordon (2007): “To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings”: The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. *Human Rights Quarterly*, Vol. 29, No. 2. 307–345.
- REED, Roger (2004): *Human Security and the UN Commission on Human Rights*. A paper presented at the Seventeenth Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, 2004. 07. 01.
- SCHRIJVER, Nico (2007): The UN Human Rights Council: A New “Society of the Committed” or Just Old Wine in New Bottles? In SKOUTERIS, Thomas – VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke eds.: *The Protection of the Individual in International Law. Essays in Honour of John Dugard*. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- SUNGA, Lyal S. (2009): What effect if any will the UN Human Rights Council have on Special Procedures? In ALFREDSSON, Gudmundur – GRIMHEDEN, Jonas – RAMCHARAN, Bertrand G. – DE ZAYAS, Alfred eds.: *Essays in Honour of Jakob Th. Möller. International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.
- TERLINGEN, Yvonne (2007): The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work? *Ethics and International Affairs*, Vol. 21, No. 2. 167–178.
- THÉRIEN, Jean-Philippe – JOLY, Philippe (2014): “All Human Rights for All”: The United Nations and Human Rights in the Post-Cold War Era. *Human Rights Quarterly*, Vol. 36, No. 2. 373–396.
- TOMUSCHAT, Christian (2008): Origins and history of UN Special Procedures. *Human Rights Law Journal*, Vol. 29, No. 1–5.
- WILLE, Petter F. (2009): The United Nations’ Human Rights Machinery: Developments and Challenges. In ALFREDSSON, Gudmundur – GRIMHEDEN, Jonas – RAMCHARAN, Bertrand G. – DE ZAYAS, Alfred eds.: *Essays in Honour of Jakob Th. Möller. International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.

ENGLISH SUMMARY

---

*István Lakatos*

**The Road from the UN Commission on Human Rights to the UN Human Rights Council, or the Short History of the International Protection on Human Rights after World War II**

*The author – with respect to the limits of this paper – tried to shortly summarize the 60 years of history of the UN Commission on Human Rights and then the first 10 years of work by the Human Rights Council. This summary precisely reflects those political and philosophical changes which occurred since the end of WWII and which had a great influence on the attitude of the international community concerning human rights issues. The work of the UN Commission on Human Rights in its first 20 years has been labelled as the period on standard setting, as a consequence of the fact that member states were still not prepared to address country specific human rights situations. The possibilities of the CHR were extended by the '60s, when the Commission by also continuing its standard setting activity established several thematic and country specific special procedures and monitoring bodies. The work of the Commission was heavily criticized from the beginning of the 21<sup>st</sup> century because of its deteriorative composition, the double standards regarding country situations and the overpolitization of its activity. This led to the replacement of the CHR by the UN Human Rights Council in 2006. The main aim of the new body was to exceed its legal predecessor, by carrying out a credible and efficient human rights work. The Council however neither in its format, nor in its functions was very much different from its predecessor. Its first 10 years clearly demonstrated that political concerns couldn't be addressed by purely institutional responses.*

Vákát oldal

„Egy közösség csak akkor nevezhető demokratikusnak, ha benne a legalacsonyabb sorú és leggyengébb ugyanazon polgári, gazdasági és szociális jogokat élvezheti, mint amivel a legnagyobb és leghatalmasabb is rendelkezik.”

“A community is democratic only when the humblest and weakest person can enjoy the highest civil, economic, and social rights that the biggest and most powerful possess.”

A. Philip Randolph

Vákát oldal

Molnár Tamás

## A külföldiek kiutasításának korlátai a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának koordináta-rendszerében – 50 év távlatából<sup>1</sup>

A nemzetközi jognak továbbra is premisszája, úgy 50 évvel ezelőtt, mint napjainkban, hogy az állami szuverenitás hagyományos attribútumaként minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről. Az állam e szuverén jogát ugyanakkor a sokasodó emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett kell hogy gyakorolja, köztük a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában* (a továbbiakban: PJPNE vagy Egyezségokmány) lefektetett tilalomfákkal, korlátozásokkal és feltételekkel. Ezek közül e tanulmány elsőként a visszaküldés tilalmát (a *non-refoulement* elvét) *implicite* magában foglaló – az élethez való jogról, illetve a kínzás és megalázó, kegyetlen bánásmód tilalmáról szóló – 6. és 7. cikket, majd a jogszerűen tartózkodó külföldiek kiutasításának eljárásjogi korlátait rögzítő 13. cikket, végül pedig az Egyezségokmány által védett további emberi jogok nyújtotta, egyfajta közvetett kiutasítási akadályokat (például a családi élethez való jog, gyermekek jogai) veszi górcső alá. Jelen írás célja annak áttekintő bemutatása, hogy az Egyezségokmány koordináta-rendszerében kirajzolódó, a külföldiek kiutasítására irányadó feltételrendszer mennyiben fejlődött az elmúlt fél évszázad során, s az elsődlegesen az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata által fémjelzett jogfejlődés következtében melyek azok az univerzális szttenderdek, amelyeknek világszerte érvényesülniük kell az államoknak a külföldiek kiutasítására vonatkozó jogalkotásában és tényleges gyakorlatában.

### Bevezetés

A napjainkban tapasztalható, növekvő és globalizálódó migráció rendkívül sokszínű, összetett jelenség, számos kiváltó oka, jellemzője van. 2016-ban világszerte hozzávetőleg 244 millió embert érintett a nemzetközi migráció,<sup>2</sup> amit a Nemzetközi Migrációs Szervezet

<sup>1</sup> E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem egyezik szükségszerűen az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének álláspontjával.

<sup>2</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (2015): *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015) Elérhető: [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2015.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)



(*International Organisation for Migration*) egyenesen a 21. század „megatrendjeként” aposztrofál.<sup>3</sup> A külföldiekkel szembeni kényszerintézkedések közül az idegenrendészeti kiutasítás évente milliós nagyságrendű külföldit érint világszerte (csak az Európai Unióból éves szinten 400–500 ezer jogszerűtlenül tartózkodó úgynevezett harmadik országbeli állampolgárt utasítottak ki a tagállamok az elmúlt években,<sup>4</sup> s közülük évente 170–180 ezer főt tudtak ténylegesen is hazaküldeni).<sup>5</sup> Következésképpen olyan, a nemzetközi jog és az egyes belső jogrendszerek által is szabályozott jogintézményről van szó, amellyel kapcsolatban igencsak jelentős és kiterjedt állami gyakorlat áll rendelkezésre, nem beszélve a folyamatosan gyarapodó nemzetközi és nemzeti bírósági esetjogról.<sup>6</sup>

1966-ban, *Az emberi jogok nemzetközi törvényének (International Bill of Human Rights)*<sup>7</sup> egyik alappilléret megtestesítő *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának*<sup>8</sup> megszületése idején a nemzetközi vándorlásban részt vevők száma ugyan elmaradt a jelenlegitől (80 millió főre taksálható akkori számuk),<sup>9</sup> a nemzetközi közösség már akkor is kiemelten fontosnak tekintette az állampolgárságuktól eltérő országban tartózkodók, vagyis a külföldiek jogvédelmét a tartózkodási helyük országában. Különösen a *külföldiek kiutasítása* vet fel élesen emberi jogi kérdéseket, hiszen a fogadó állam ezen aktusa igencsak súlyos következményekkel járó, drasztikus változásokat eredményezhet az érintett egyén sorsát, további életét tekintve.

A nemzetközi jognak továbbra is premisszája, úgy 50 évvel ezelőtt, mint napjainkban, hogy az állami szuverenitás hagyományos attribútumaként és elidegeníthetetlen elemeként minden állam maga dönt arról, hogy a területére érkező külföldiek közül kit irányít vissza, illetve kit távolít el saját területéről. Ezt a szuverén jogát ugyanakkor a nemzetközi migrációs jog szabta korlátok között, illetve a vonatkozó, sokasodó emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mellett kell gyakorolnia.<sup>10</sup> KÄLIN a külföldiek kiutasítására irányadó

<sup>3</sup> *Remarks – Mr. William Lacy Swing, Director General, International Organization for Migration To The High-Level Dialogue on International Migration and Development of the 68<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly, Friday, 4 October 2013, United Nations Headquarters, New York, 1.* Elérhető: <https://papersmart.unmeetings.org/media/2/158050/21e-international-organization-for-migration.pdf> (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>4</sup> European Commission: *Return & readmission*. Elérhető: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>5</sup> 2013-ban az EU-tagállamok mintegy 166 470 nem uniós (ún. harmadik országbeli) állampolgárral szemben hozott kiutasítási határozatot hajtottak végre [forrás: az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló ötödik éves jelentés (2013), COM (2014) 288 final, 4–5.], ez a szám (a kiutasított és ténylegesen visszaküldött unión kívüli állampolgárok száma) 2012-ben 186 630-ra rúgott [forrás: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012), COM (2013) 422 final, 4.].

<sup>6</sup> Ugyanezt állapította meg az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a külföldiek kiutasításának témájáért felelős különleges jelentéstevője, Maurice Kamto is. *Ninth report on the expulsion of aliens*, submitted by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur, A/CN.4/670, 25 March 2014, par. 74.

<sup>7</sup> A kifejezésről lásd pl.: [www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>8</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet).

<sup>9</sup> Lásd: [www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrants-country-destination-1960-2015?width=1000&height=850&iframe=true](http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrants-country-destination-1960-2015?width=1000&height=850&iframe=true) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>10</sup> Vö. WOJNOWSKA-RADZIŃSKA 2015, ix.

*emberi jogi eredetű korlátoknak háromféle* típusát különbözteti meg. Osztályozása szerint *egyrészt* születtek olyan egyetemes emberi jogi egyezmények, amelyek tartalmaznak kifejezetten a külföldiek kiutasításával kapcsolatos anyagi jogi rendelkezéseket, behatárolva az állam cselekvési szabadságát a számára nem kívánatos külföldiek eltávolítása kapcsán. *Másrészt* az anyagi jogi előírásokon túl bizonyos emberi jogi instrumentumok eljárásjogi korlátozásokat és garanciákat is megfogalmaznak. *Harmadrészt* pedig emberi jogi megfontolások megtilthatnak olyan, a fenti tartalmi feltételeknek és alaki követelményeknek egyébként megfelelő kiutasítást, amelynek végrehajtása más, a nemzetközi jog által védett alapvető emberi jog sérelmével járna (ami egyébként elvileg nincs közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével), mint például a magánélethez és a családi élethez való jog, az egészséghez való jog, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság stb.<sup>11</sup>

A tanulmány ezt a *csoportosítást* követve tekinti át a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának vonatkozó rendelkezéseit. Elsőként a visszaküldés tilalmát (a *non-refoulement* elvét) implicite magában foglaló – az élethez való jogról, illetve a kínzás és megalázó, kegyetlen bánásmód tilalmáról szóló – 6. és 7. cikket, majd a jogszerűen tartózkodó külföldiek kiutasításának eljárásjogi korlátait rögzítő 13. cikket, végül pedig az Egyezségokmány által védett további emberi jogok nyújtotta, egyfajta közvetett kiutasítási akadályokat veszi górcső alá. E rendelkezések a szerződéses formában megvalósuló nemzetközi jogalkotásban elsőként írták elő kötelező erővel a migránsok kiutasításának bizonyos anyagi és alaki jogi korlátozásait, vagy éppen közvetlen, illetve közvetett akadályait. Ez az univerzális emberi jogi kodifikáció 168 részes államot számlált 2016 szeptemberében,<sup>12</sup> vagyis kijelenthető, hogy *kvázi egyetemes jellegű* instrumentumról van szó, amely sok tekintetben az *általános nemzetközi szokásjogot* tükrözi,<sup>13</sup> továbbá a téma szempontjából releváns cikkekhez kevés számú fenntartást fűztek a részes felek.<sup>14</sup> Jelen írás célja annak feltérképezése és áttekintő bemutatása, hogy a PPJNE koordináta-rendszerében kirajzolódó, a külföldiek kiutasítására irányadó feltételrendszer mennyiben fejlődött az elmúlt fél évszázad során, s az elsődlegesen az Emberi Jogi Bizottság (a továbbiakban: EJB) autentikus szerződésértelmező, illetve egyéni panaszos ügyekben formálódó gyakorlata által fémjelzett jogfejlődés következtében melyek azok az univerzális sztenderdek, amelyeknek – egyfajta „nemzetközi minimumsztenderdet” megtestesítve – világszerte érvényesülniük kell az államoknak a külföldiek kiutasítására vonatkozó jogalkotásában és tényleges gyakorlatában.

<sup>11</sup> KÄLIN 2003, 144–145.

<sup>12</sup> Forrás: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>13</sup> Ennek alátámasztására lásd pl.: International Law Commission: *Identification of customary international law. Text of the draft conclusions provisionally adopted by the Drafting Committee*, A/CN.4/L.872, 30 May 2016, Draft conclusion 11 [Treaties]

<sup>14</sup> A PPJNE 7. cikkét (kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma) illetően például az Amerikai Egyesült Államok értelmű nyilatkozatot fogalmazott meg (nem érintve a visszaküldés tilalmát), amelynek megszorító mivoltára, valamint a szerződés tárgyával és céljával össze nem egyeztethető tartalmára tekintettel több részes állam is kifogással élt (pl. Dánia, Finnország, Hollandia és Németország). A 13. cikkhez (külföldiek kiutasítása) Franciaország, Málta, Monaco és Pakisztán tett a kézirat lezárásának idején is hatályos fenntartást (a 2000-es években Izland és Mexikó visszavonta tárgybéli fenntartását); Pakisztánéra – elfogadhatatlansága miatt – több állam szintén kifogással reagált (pl. Finnország, Kanada, Szlovákia). Forrás: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

Az elemzés a hatályos jogra koncentrálnak, így nem tér ki az Egyezségokmány releváns cikke megszületése előzményeinek és körülményeinek vizsgálatára, illetve eltekint attól is, hogy a *travaux préparatoires* segítségével a mögöttes jogalkotói szándékot rekonstruálja.

## A visszaküldés tilalma (non-refoulement) az Egyezségokmányban: közös minimum szélesedő hatókörrel

A visszaküldés (franciául: *refoulement*) tilalma, azaz nemzetközileg ismertebb és elterjedtebb nevén a *non-refoulement* elv kiemelten fontos helyet foglal el a külföldiek kiutasításának anyagi jogi akadályai körében. Mint köztudott, a visszaküldés tilalma elsőként a külföldiek egy speciális csoportja, az üldöztetés elől menekülő kényszervándorok (menekültek) védelme céljából nyert univerzális síkon általánosan ismert tételes jogi megerősítést, a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény 33. cikkében. E szerint „[e]gyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”. Ez az általános alapelv tehát kezdetben szorosan összekapcsolódott a nemzetközi menekültjog mint *lex specialis* jogterületével.<sup>15</sup>

Univerzális síkon az emberi jogok nemzetközi védelmének fejlődése kiszélesítette a visszaküldés tilalmának alkalmazási körét, így aztán az alapelv kilépett a szűken vett nemzetközi menekültjogi keretek közül, s mára általános érvényű nemzetközi szokásjogi szabálynak tekinthető.<sup>16</sup> Noha az Egyezségokmány *explicite* nem tartalmazza a visszaküldés tilalmát – ellentétben a közel két évtizeddel később kidolgozott, 1984. évi kínzás elleni egyezménnyel<sup>17</sup> (a továbbiakban: CAT) –, általános emberi jogi kontextusban elsősorban a PPJNE-nek a kínzást, illetve a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot vagy büntetést tiltó 7. cikkéből<sup>18</sup> vezethető le a *non-refoulement* elv, az előbbi tilalmak extraterritoriális felfogása révén.<sup>19</sup> Megjegyzendő, hogy a kínzást és a vele rokonítható bánásmódokat tiltó 7. cikk kiemelt helyet foglalt el az Egyezségokmány architektúrájában, mivel *eltérést*

<sup>15</sup> Bővebben lásd pl.: LAUTERPACHT–BETHLEHEM 2003.; GOODWIN-GILL – MCADAM 2007, 201–354.; WOUTERS 2009, 33–185.; DUFFY 2008, 373–390.; DELAS 2011. A magyar jogirodalomban: BLUTMAN 1997.; BLUTMAN 1998.

<sup>16</sup> Lásd pl.: LAUTERPACHT–BETHLEHEM 2003, 163.; NOWAK 2005, 163.; GOODWIN-GILL – MCADAM 2007, 348.

<sup>17</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (1984), kihirdette: az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet. A kínzás elleni egyezmény 3. cikke általános szabályként írja elő bárki kiutasításának, kitoloncolásának és kiadatásának megtagadását „egy olyan másik államnak, ahol nyomós oknál fogva lehet tartani attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák. Annak eldöntésére, hogy fennállnak-e ilyen okok, az illetékes hatóságoknak figyelembe kell venniük az ügyre vonatkozó minden szempontot, ideértve az adott esetben azt is, hogy az érintett államban rendszeresen, súlyosan, nyilvánvalóan vagy tömeges méretekben megsértik az emberi jogokat.”

<sup>18</sup> „Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni. Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletnek alávetni.”

<sup>19</sup> A PPJNE-ben védett jogok területen kívüli (extraterritoriális) alkalmazásának alapjairól lásd pl.: WOUTERS 2009, 370–375.

(*derogációt*) nem engedő, gránitszilárdságú alapvető emberi jog ez a prohibíció,<sup>20</sup> amelytől még a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején”<sup>21</sup> sem lehet eltérni. A 7. cikkben foglalt kötelezettségek területen kívüli alkalmazását valló interpretáció fényében az állam azzal is kínzást, illetve tágabb értelemben a 7. cikkben foglaltak megsértését valósítja meg – közvetetten –, ha olyan országnak adja át az érintett személyt, ahol megkínózzák, illetve kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek teszik ki. Ezt az értelmezést tulajdonította az érintett cikknek az Egyezségokmány alkalmazását ellenőrző, nyomon követő Emberi Jogi Bizottság is a 20. számú általános magyarázatában (1992),<sup>22</sup> amit aztán az Egyezségokmányban foglalt jogi kötelezettségek természetéről szóló 31. számú általános magyarázatában (2004) külön meg is erősített.<sup>23</sup>

Megjegyzendő, hogy a PPJNE-ből levezethető visszaküldési tilalom *tágabb hatósugarú*, mint az 1984-es kínzás elleni egyezményben foglalt előírás, több szempontból is.<sup>24</sup> Egyrészt szélesebb a tilalmazott cselekmények köre, vagyis a PPJNE a kínzáson túl a *kegyetlen, embertelen és más megalázó bánásmódokra vagy büntetésekre* nézve is kiterjeszti e tilalmat (így például az EJB kvázi esetjogában utóbbinak minősül a mérgező gázzal történő kivégzés<sup>25</sup> és a különféle testi fenyegetések, például korbácsolás<sup>26</sup> is). Ráadásul az Emberi Jogi Bizottságnak az egyéni panaszos ügyekben megnyilvánuló kiterjesztő értelmezése szerint e tilalom felöleli az úgynevezett *lánc-refoulement* gyakorlatának jogszerűtlenségét is. Ebben az esetben nem közvetlenül a visszatoloncolás első országában van kitéve az érintett a 7. cikk szerinti meg nem engedett bánásmódnak, hanem e „köztes ország” továbbküldi az egyént abba az országba, ahol fennáll a valós veszélye annak, hogy kínzásnak vagy kegyetlen, embertelen, illetve más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lesz kitéve.<sup>27</sup> Másrészt a fentebb már említett 20. és 31. számú általános magyarázatok, továbbá egyéni panaszos eljárásban született EJB-állásfoglalás<sup>28</sup> fényében az Egyezségokmány 7. cikkében kifejezésre juttatott tilalmakon túl a részes államok

<sup>20</sup> PPJNE 4. cikkének (2) bekezdése: „E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 6., 7., 8., (1. és 2. bekezdés), 11., 15., 16. és 18. cikkétől.”

<sup>21</sup> PPJNE 4. cikkének (1) bekezdése.

<sup>22</sup> UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*. 10 March 1992. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 par. 9. Az erre épülő EJB-gyakorlatról összefoglalóan lásd pl.: NOWAK 2005, 185–188; United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights: *Expulsion of aliens in international human rights law*. OHCHR Discussion paper, Geneva, September 2006, 3–4. Szintén említi: PERSAUD 2006, 6–7.; KÄLIN 2008, par. 1.

<sup>23</sup> UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. 29 March 2004. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 par. 12.

<sup>24</sup> A PPJNE és a CAT, valamint a monitoringtestületeik egymáshoz való viszonyáról bővebben lásd pl.: WOUTERS 2009, 388–389.

<sup>25</sup> UN Human Rights Committee: *Chitai Ng v Canada*, Communication No. 469/1991. [UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991 (1994)], 7 January 1994. par. 16.1–16.4.

<sup>26</sup> UN Human Rights Committee: *George Osbourne v. Jamaica*, Communication No. 759/1997 [UN Doc. CCPR/C/68/D/759/1997 (2000)], 13 April 2000.

<sup>27</sup> *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. op. cit. par. 12. Szintén kiemeli („közvetett *refoulement*”-nak nevezve) pl. WOUTERS 2009, 407.

<sup>28</sup> UN Human Rights Committee: *Roger Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998 [UN Doc. CCPR/C/78/D/829/1998 (2003)], 13 August 2003. par. 10.9, 11, amely meghaladta a korábbi, a Kindler-üggyel fémjelzett, óvatosabb megközelítést (UN Human Rights Committee: *Joseph Kindler v. Canada*, Communication No. 470/1991. [UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993)], 30 July 1993).

kötelezettsége annak a biztosítása is, hogy senkit se távolítsanak el olyan országba, ahol a külföldinek a PPJNE 6. cikkében foglalt élethez való joga<sup>29</sup> sérülhetne vagy csorbulhatna. Másképpen fogalmazva: az élethez való jogot extraterritoriális dimenzióban is feltétlenül tiszteletben kell tartaniuk az államoknak, következésképpen e legalapvetőbb emberi jog relációjában is keletkezik a külföldiek kiutasítását meggátoló visszaküldési tilalom. Mindezt világosan illusztrálja az EJB 31. számú általános magyarázata, amely a testület korábbi megállapításait konszolidálva ekképpen fogalmaz:

„[A] 2. cikkből folyó kötelezettség, amely előírja a részes államok részére, hogy tiszteletben tartsák és biztosítsák az Egyezségokmányban foglalt jogokat a területükön tartózkodó és joghatóságuk alá tartozó minden személy számára, azt a kötelezettséget is maga után vonja, hogy a részes államoknak tilos kiadniuk, deportálniuk, kiutasítaniuk vagy más módon eltávolítaniuk bárkit is a területükről, ha megalapozottan feltehető, hogy fennáll a valós veszélye annak, hogy az érintettet súlyos, helyrehozhatatlan sérelem éri, ahogy az például kifejezésre jut a PPJNE 6. és 7. cikkeiben; akár abban az országban, ahová a visszaküldés történik, akár bármely olyan országban, ahová az egyént onnan továbbküldhetik. Az illetékes igazságügyi és közigazgatási hatóságoknak tisztában kell lenniük azzal a kíváncsággal, hogy ezekben az esetekben is biztosítsák az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségekkel való összhangot.”<sup>30</sup> (Saját fordítás: M. T.)

Az idézetben is megjelenő „súlyos sérelem” fogalmának meghatározása ugyanakkor el- eddig elmaradt, így továbbra is bizonyos mértékben homályos jelentéstartalommal bír. A jogirodalomban fellelhető megközelítés értelmében a „helyrehozhatatlan” (*irreparable*) jelző mindenekelőtt a súlyos emberijog-sértésekre utal. A *Roger Judge v. Kanada* esetben pedig azt is tisztázta az egyének által benyújtott panaszoknál kvázijudiciális szervként eljáró EJB, hogy a halálbüntetést már eltörölt részes állam nem küldhet vissza, illetve nem adhat ki egy külföldit olyan államba, ahol továbbra is *megengedett a halálbüntetés*, kivéve ha diplomáciai biztosítékkal vagy más úton kötelezte magát a célország, hogy az érintett személyt nem végzik ki.<sup>31</sup>

A visszaküldés tilalma tehát az elmúlt néhány évtizedben a menekültjogi kereteken túlnöve egyetemesen elfogadott, általános emberi jogi előírássá erősödött. Megállapítható, hogy minden olyan külföldre kiterjed ez a védelem, aki az 1951. évi genfi egyezményben meghatározott okok miatti üldöztetéstől való megalapozott félelmük okán hagyták el hazájukat, továbbá a PPJNE fényében mindazokra is, akik esetében megalapozottan feltehető,

<sup>29</sup> PPJNE 6. cikkének (1) bekezdése: „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell. Senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani.”

<sup>30</sup> *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. op. cit. par. 12. „[T]he article 2 obligation requiring that States Parties respect and ensure the Covenant rights for all persons in their territory and all persons under their control entails an obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed. The relevant judicial and administrative authorities should be made aware of the need to ensure compliance with the Covenant obligations in such matters.”

<sup>31</sup> *Roger Judge v. Kanada*, Communication No. 829/1998. op. cit. par. 10.4.

hogy kínzásnak, illetve embertelen vagy más megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lennének kitéve, valamint az élethez való joguk szenvedne súlyos, helyrehozhatatlan sérelmet, ha egy adott országba kellene visszatérniük.<sup>32</sup> E szokásjogi erejű – többek szerint egyenesen *ius cogens* rangú szabálynak is minősíthető<sup>33</sup> – tilalom attól a pillanattól kezdve érvényesül, hogy az érintett külföldi belépésre jelentkezik egy másik állam határán (vissza fordítás tilalma), tehát nemcsak már az állam területén tartózkodókat védi az onnan való eltávolítástól.

## A külföldiek kiutasításának eljárási jogi feltételei: a szűkkeblűbb rokon

Az előzőekben ismertetett, az Egyezségokmány 6. és 7. cikkéből *implicit*e következő és minden külföldit a tartózkodása jogszerűségére vagy jogellenes mivoltára tekintet nélkül védő *non-refoulement*-tilalom mellett a PPJNE tartalmaz egy további, *explicit*e kifejezésre juttatott és kardinális jelentőséggel bíró rendelkezést a külföldiek kiutasításának bizonyos korlátozásairól. Ez az önmagában is egy külön mikrokozmoszt megtestesítő 13. cikk. Alapvető fontosságára figyelemmel érdemes szó szerint felidézni ezt az egyetemes indítatású, a téma szempontjából megkerülhetetlen origót:

„Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogszerűen tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy vagy több személy felülvizsgálja, és hogy az eljárásban képviseltesse magát.”<sup>34</sup>

Általánosságban megállapítható, hogy az univerzális emberi jogi kodifikációknak a külföldiek kiutasításáról szóló normáiban többnyire *eljárási természetű* előírásokat és korlátokat találunk, semmint anyagi jogi, szubsztantív kiutasítási akadályokat vagy korlátozásokat (jóllehet ezen eljárási korlátok és feltételek kimunkáltabbak, mint más védett jogok esetében).<sup>35</sup> A PPJNE 13. cikke több egyetemes emberi jogi instrumentumtól (pl. Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, illetve CAT 3. cikke) eltérő módon *kellő részletességgel* veszi számba és fejt ki a külföldiek kiutasítására vonatkozó eljárási garanciákat, amelyeket később szinte szóról szóra visszhangozott az ENSZ Közgyűlésének 1985. évi nyilatkozata

<sup>32</sup> Ebben a felfogásban készítette monográfiáját WOUTERS 2009.

<sup>33</sup> ALLAIN 2001.; FARMER 2008.

<sup>34</sup> A fordítás forrása a PPJNE hivatalos magyar nyelvű szövegét tartalmazó kihirdető jogszabály, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet, amelyet helyenként korrigáltam a NAGY–JENEY 2002. által közreadott fordítással.

<sup>35</sup> Ennek egyedülállóságára Van Waas hívja fel a figyelmet, rámutatva arra, hogy az ENSZ emberi jogi egyezményeiben más védett jogok kapcsán nincsenek olyan részletességgel kifejtve az eljárási szabályok és garanciák, mint a PPJNE 13. cikkében vagy a migráns munkavállalókról szóló 1990. évi egyezmény 22. cikkében. VAN WAAS 2008, 116.

a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (7. cikk).<sup>36</sup> Ezek az állam kezét megkötő rendelkezések legfőképpen az önkényesség ellen hatnak, és a fair eljárás minimumszabályait testesítik meg, kézzelfogható védelmi mechanizmust biztosítva a jogellenes kiutasítás végrehajtásával szemben.<sup>37</sup>

### *A 13. cikk személyi hatálya*

Az állami önkénynek örvendetesen gátat szabó garanciális rendelkezés nem ölel minden migránst keblére, mivel személyi hatálya kizárólag a *jogszerűen tartózkodó külföldiekre* terjed ki, amit az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata is megerősített.<sup>38</sup> Következésképpen kulcsfontosságú kérdésként jelentkezik a *jogszerűen tartózkodó* kitétel értelmezése és az ebbe a kategóriába sorolható *nem állampolgárok körének* pontos meghatározása. A külföldiek mellett természetesen idesorolandók a hontalan személyek is,<sup>39</sup> valamint azok az állandó jelleggel, életvitelszerűen letelepedett bevándorlók is,<sup>40</sup> akiknek immár új hazájuk minősül az Egyezségokmány 12. cikkének (4) bekezdése szerinti „saját országuknak” (*own country*).<sup>41</sup> Kiindulópontként az EJB 27. számú általános magyarázata (1999) szolgál, amelynek értelmében a PPJNE részes államai – szuverenitásuk leképeződéseként – maguk határozhatják meg az országukba jogszerűen és jogellenesen történő belépés szabályait, ezáltal a külföldiek belépésére nézve korlátozásokat írhatnak elő, és különféle feltételekhez köthetik mindaddig, amíg azok összhangban vannak az adott állam nemzetközi jogi kötelezettségeivel.<sup>42</sup> Az időhorizont távolabbi végével kezdve az elemzést megállapítható, hogy a *tartós, állandó jellegű* külföldi lakóhely nem követelmény, annál kevesebbel is „beéri” a PPJNE, hogy a 13. cikkben foglalt mechanizmus mozgásba lendüljön és alkalmazandó legyen. Ez következik a szerződés előkészítő dokumentumaiból (*travaux préparatoires*), valamint mértékadó jogirodalmi munkákból egyaránt.<sup>43</sup> Az időhorizont közelebbi végét vizsgálva már több fejtörést okozhat annak meghatározása, hogy a külföldi jogszerű tartózkodásához szükséges-e annak valamiféle *minimum-időtartama*. A restriktív

<sup>36</sup> *UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live.* A/RES/40/144, 13 December 1985.

<sup>37</sup> *Expulsion of aliens in international human rights law.* op. cit. 10.

<sup>38</sup> UN Human Rights Committee: *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. [CCPR/C/12/D/58/1979 (1981)], 9 April 1981, illetve UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant.* 11 April 1986. 41 UN GAOR, Supp. No. 40., UN Doc. A/41/40. Annex VI par. 10.

<sup>39</sup> *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant.* op. cit. par. 1. Hontalan az a személy, akit egyik állam sem tart saját joga alapján állampolgárának [az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény (kihirdette: 2002. évi II. törvény) 1. cikk (1) bekezdésének definíciója].

<sup>40</sup> PPJNE 12. cikkének (4) bekezdése: „Senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen.” A „saját ország” (*own country*) koncepciójának értelmezéséről lásd: UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 2 November 1999. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 par. 20.

<sup>41</sup> Ezt az értelmezést vallja NOWAK 2005, 292.

<sup>42</sup> *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement).* op. cit. par. 4.

<sup>43</sup> Vö. pl. NOWAK 2005, 293.

állami gyakorlat ellenére az EJB kezdetől fogva a nemleges álláspontra helyezkedett, mikor az 1980-as években egy Svédországban oltalmat kereső görög menedékkérőnek a menekültügyi eljárás lefolytatásának időtartamára kiállított tartózkodási engedélyét eleendőnek tekintette a jogszerű tartózkodás fennállásához, így a 13. cikk hatálya kiterjedt a kiutasítással fenyegetett kérelmezőre.<sup>44</sup> Egyes államok rosszhiszemű jogi megoldásait egyértelműen elutasítva másik oldalról is védópajzsot nyújtott e szerződést felügyelő bizottság,<sup>45</sup> amikor rögzítette, hogy egy egyébként törvényesen tartózkodó külföldivel szemben hozott kiutasítási határozat nem teszi őt illegális migránssá a 13. cikk szempontjából. Más szóval egy ilyen idegenrendészeti aktus nem vonja ki az egyént a PPJNE védőszárnya és garanciális rendelkezéseinek hatálya alól, máskülönben az e normában foglalt emberi jogi biztosítékok kiüresednének és értelmüket vesztenék.<sup>46</sup> Hasonlóképpen, az EJB esetjogának fényében azok a nem állampolgárok is „jogszerűen tartózkodónak” minősülnek, akiknek kiutasítását követően a kitoloncolást valamilyen gyakorlati vagy humanitárius oknál fogva mégsem hajtja végre a fogadó állam,<sup>47</sup> így a későbbi idegenrendészeti eljárási cselekmények vonatkozásában már kiterjed rájuk a 13. cikk nyújtotta védelem. Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy bármilyen tartózkodásra jogosító jogcím fennállásakor, illetve ilyen okmány birtokában, akármilyen rövid ideig is tartózkodik legálisan a külföldi valamelyik részes állam területén, az Egyezségokmány 13. cikkében foglaltak vonatkoznak rá. Ez azt is implikálja, hogy az országhatáron *belépni szándékozó* vagy az *illegális határátlépés* után ott elfogott menedékkérők, akiket a *non-refoulement* elv alapján nem lehet visszairányítani a határról, szintén élvezik a PPJNE e rendelkezésének védelmét a kérelmük sikertelensége esetén velük szemben lefolytatott kiutasítási eljárásban, mivel menedékkérelmük benyújtásának pillanatától kezdve vonatkozik rájuk a visszaküldés tilalma, s annak részeként átmenetileg az adott állam területén való tartózkodás joga.<sup>48</sup> Amennyiben pedig vitatott az érintett külföldi tartózkodásának jogszerűsége, úgy az EJB 15. számú általános magyarázatának (1986) autentikus jogértelmezése fényében a 13. cikk védelme és jogi biztosítékai szintűgy alkalmazandók a kiutasítani kívánt egyén ügyében.<sup>49</sup>

### *Bűjtatott anyagi jogi feltételek*

A 13. cikkben megfogalmazott, zömében eljárásjogi rendelkezések között megbúvik egy olyan kitétel, amely a kiutasítás jogszerűségét (legalitását), vagyis az állam belső jogi szabályozásának megfelelő mivoltát írja elő. Az (1) bekezdésben szereplő „törvénynek

<sup>44</sup> *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. op. cit. par. 9.2.

<sup>45</sup> Lamm Vanda professzor álláspontja szerint a „szerződést felügyelő bizottság” megfogalmazás adja vissza magyarul a leghelyesebben az angol *treaty body* szakkifejezés értelmét. LAMM 2013.

<sup>46</sup> UN Human Rights Committee: *Celepli v. Sweden*, Communication No. 456/1991. [UN Doc. CCPR/C/51/D/456/1991 (1994)], 26 July 1994, par. 2.1; *Karker v. France*, Communication No. 833/1998. [UN Doc. CCPR/C/70/D/833/1998 (2000)], 26 October 2000, par. 2.1, 8.6. és 9.3. (Az említett egyéni panaszos ügyek forrása: NOWAK 2005, 293.)

<sup>47</sup> *Celepli v. Sweden*, Communication No. 456/1991. op. cit. par. 7.1, 9.2. Szintén megjegyzi: *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 April 2012, par. 54.

<sup>48</sup> PERSAUD 2006, 10.

<sup>49</sup> *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 9.



megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani” fordulat a kiutasítás *legalitásának* alapkövetelményét fejezi ki, s ekként a hatósági, jogalkalmazói önkény ellen nyújt védelmet. Ez a nemzetközi szokásjogi erejűnek tekinthető – mások szerint általános jogelvnek minősülő<sup>50</sup> –, voltaképpen anyagi jogi előírás azt rögzíti, hogy az állam egyoldalú aktusának, ami a kiutasítási döntésben ölt testet, a saját belső jogán kell alapulnia, és összhangban kell lennie vele. Más szóval a kiutasítást az állam hatályos jogszabályainak megfelelően, azokat betartva kell elrendelnie az illetékes hatóságnak (*patere legem quam ipse fecisti*). Az ENSZ „világbíróvásként” is felfogott Nemzetközi Bírósága a *Diallo*-ügyben (*Guinea v. Kongói Demokratikus Köztársaság*) 2010-ben hozott érdemi ítéletében szintén értelmezte a „törvénynek megfelelően” (*in accordance with law*) követelményt. Erről az általános jogszerűségi kritériumról megállapította, hogy az államok belső (nemzeti) jogára utaló előírás értelmében ez esetben a nemzetközi jognak való megfelelés – bizonyos tekintetben, elsődleges feltételként – az állam saját belső jogával összhangban történő cselekvéstől (kiutasítástól) függ.<sup>51</sup>

Kérdésként merül fel, hogy a kiutasítást lehetővé tevő jogalap pusztán létezésén túl megkövetel-e az Egyezségokmány *egyéb, anyagi jogi sztemderdeket* is. A *Maroufidou v. Svédország* ügyben az EJB igenlő választ adott erre a kérdésre, amikor kifejtette, hogy a kiutasítási jogalapoknak összhangban kell állniuk az Egyezségokmánnyal, tehát az alaki jogi előíráson (ilyen tárgyú belső jogi norma létezésén) túl a „törvénynek megfelelően” feltétel tartalmi, szubsztantív megfelelést is megkövetel.<sup>52</sup> Ennek fényében például egy állam belső jogi szabályozása kiutasítás esetén nem különböztetheti meg hátrányosan a külföldiek egyik csoportját vagy bizonyos állampolgárságú egyéneket más külföldiekhez képest, hiszen az a PPJNE 2., 3. és 26. cikkének a megsértését eredményezné.<sup>53</sup> Az állam belső jogában meghatározott, érvényes kiutasítási ok tehát egy specifikus anyagi jogi kiváncalom a nemzetközi jog alapján, amely előfeltétele az Egyezségokmánnyal összhangban történő kiutasításnak (utóbbi *legalitásának*).<sup>54</sup> A megengedhető *kiutasítási okok* rendszerezésével és példalázó jellegű felsorolásával már a nagy tekintélyű Nemzetközi Jogi Intézet is

<sup>50</sup> *Preliminary report on the expulsion of aliens*, by Mr. Maurice Kamto, Special Rapporteur. Document A/CN.4/554, 2 June 2005, par. 23. Elérhető: [http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_554.pdf&lang=EFSX](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_554.pdf&lang=EFSX) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)

<sup>51</sup> International Court of Justice, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)*, Merits, Judgment of 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010, 663. par. 65: “It follows [...] that the expulsion of an alien lawfully in the territory of a State [...] can only be compatible with the international obligations of that State if it is decided in accordance with the law, in other words the domestic law applicable in that respect. Compliance with international law is to some extent dependent here on compliance with internal law.”

<sup>52</sup> *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979. op. cit. par. 9.3. Ugyanezt hangsúlyozza Nowak 2005, 295.

<sup>53</sup> Vö. *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 10.

<sup>54</sup> Ezt a felfogást a korai időktől kezdve a nemzetközi választottbíróváskénti gyakorlat is alátámasztja. Lásd pl.: *Lacoste v. Mexico* (Mexican Commission), Award of 4 September 1875 (közli: MOORE 1898, 3347–3348.); *Paquet Case (Expulsion)* (Mixed Claims Commission Belgium–Venezuela, 1903), UNRIAA, Vol. IX. 323–325.; *Boffolo case* (Italian–Venezuelan Mixed Claims Commission, 1903), UNRIAA, Vol. X. 528–538.; *Tacna-Arica Question (Chile/Peru)*, Award of 4 March 1925, UNRIAA, Vol. II. 921–958. A jogesetek forrása: *Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat*. International Law Commission, Fifty-eighth session, Geneva, 1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006, A/CN.4/565, 10 July 2006, par. 301–304.

megpróbálkozott az 1892. évi genfi határozatában.<sup>55</sup> Ezek meghatározásában ugyanakkor igen nagy szabadsággal bír a területi állam, s belátása szerint rengetegféle kiutasítási ok megállapítása lehetséges,<sup>56</sup> még ha azok valójában majd mind visszavezethetők állam-biztonsági-nemzetbiztonsági, közrendi (*ordre public*)<sup>57</sup> vagy közkerkölcssel összefüggő megfontolásokra.<sup>58</sup> A teljesség igénye nélkül szemezgetve a legtipikusabb, s egyben *prima facie* a nemzetközi jog keretei között maradó kiutasítási okok az alábbiak: a) jogszerűtlen belépés és tartózkodás; b) jogszerű belépést követően a tartózkodási jogosultság lejártát követő további tartózkodás (ún. *túltartózkodás*); c) közbiztonsági okok (pl. bűncselekmény elkövetése); d) egyéb közrendi okok; e) nemzetbiztonsági ok (pl. terroristák esetében); f) közegészségügyi ok; g) ha a külföldi aránytalan terhet jelent az ország szociális ellátórendszerére stb.<sup>59</sup> A kiutasítási okoknak tehát nem készíthető el egy kimerítő leltára, legfeljebb példalódzó felsorolás adható róluk. Ami közös bennük, hogy a kiutasítási okoknak összhangban kell lenniük a szokásjogi erejű nemzetközi emberi jogi sztenderdekkel – köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmával –, és az állam egyéb vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel, amelyek ebben a tekintetben is az állam szuverén cselekvése megengedhetőségének, jogszerűségének a mércéjét adják.

Adódik a felvetés, hogy a 13. cikk (1) bekezdéséből fakadó tartalmi, a szuverén államok kiutasítás terén élvezett autonómiáját szűkítő követelmények egyben azt is eredményezhetik-e, hogy az *Emberi Jogi Bizottság elvégezheti* valamely nemzeti kiutasítási határozat érdemi *jogszerűségi kontrollját* is. Annyi bizonyos, hogy amennyiben a külföldi kiutasítása még csak nem is valamely belső jogszabályon alapult (mint például a *Diallo*-ügyben), súlyosan egyezményesértő, hiszen egy ilyen döntés nyilvánvalóan nem a „törvénynek megfelelően” született. Hasonló a helyzet akkor, ha a kiutasítás alapjául szolgáló belső jogi szabályozás ellentétes a PPJNE-vel, ilyenkor ugyanis az EJB él a nyilvánvalóan önkényes kiutasítási jogalapot kodifikáló jogszabály érdemi, jogszerűségi felülvizsgálatával.<sup>60</sup> A delikát jogkérdés abban ragadható meg, hogy az EJB ellenőrizheti-e az egyedi állami aktus (kiutasítás) megfelelését az irányadó, egyébként PPJNE-konform belső jogszabályi rendelkezéseknek. A testület a már említett svédországi görög menedékkérő hölgy ügyében dolgozta ki az azóta elhíresült úgynevezett *Maroufidou-formulát*, amely a visszafogott megközelítést tette magáévá. Ennek értelmében az EJB feladat- és hatásköre főszabály szerint nem terjed

<sup>55</sup> *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers* (Rapporteurs: MM. L.-J.-D. Féraud-Giraud et Ludwig von Bar), Institut de Droit international, Session de Genève – 1892, 28. cikk, amely a legitim kiutasítási okok (jogalapok) tíz fajtáját listázza.

<sup>56</sup> Goodwin-Gill megjegyzi például, hogy korábban az USA migrációs joga 18-féle kategóriáját ismerte a kiutasítható külföldieknek, akik összesen mintegy 700 különféle okból voltak eltávolíthatók az Egyesült Államok területéről. GOODWIN-GILL 1978, 240. Mások arra emlékeztetnek, hogy az államok belső jogában létező kiutasítási okok mindenre kiterjedő, részletes feltérképezése lehetetlen és egyben felesleges vállalkozás, hiszen mindegyik létező jogalap visszavezethető a széles értelemben felfogott „közérdekre”. PLENDER 1988, 478. (15. lábjegyzet).

<sup>57</sup> A közérdek és a külföldiek jogállásának sokrétű és komplex összefüggéseiről monografikusan, európai dimenzióban lásd pl.: NERAUDAU-D'UNIENVILLE 2006.

<sup>58</sup> Lásd pl.: GOODWIN-GILL 1978, 262.; SOHN-BUERGENTHAL 1992, 89. Idézi: HENCKAERTS 1995, 30.

<sup>59</sup> A lehetséges kiutasítási okokról bővebben lásd pl.: *Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat*. op. cit. par. 325–422.; *Preliminary report on the expulsion of aliens*. op. cit. par. 17–20.; KÄLIN 2003, 7.

<sup>60</sup> UN Human Rights Committee: *Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983. [UN Doc. CCPR/C/29/D/155/1983 (1987)], 3 April 1987. par. 19.3. A kommentátorok közül utal rá pl.: NOWAK 2005, 295.

ki arra, hogy értékelje, vajon a részes államok illetékes hatóságai helyesen értelmezték vagy alkalmazták-e az adott ország belső jogszabályait, kivéve ha rosszhiszeműen vagy a joggal, illetve hatáskörüikkel visszaélve tették.<sup>61</sup>

### *A kiutasítás alaki jogi korlátai és eljárásjogi garanciái*

A fentiekben kifejtettek ellenére le kell szögezni, hogy a 13. cikkben megjelenő emberi jogi sztenderdek döntően nem az állam szuverén jogát szorítják korlátok közé, hogy mikor gyakorolhatja a kiutasításra vonatkozó „elidegeníthetetlen” jogát (objektív, érdemi korlát), hanem elsődlegesen arra fókuszálnak, hogy amennyiben az állam él e tradicionális felségjogával, akkor azt meghatározott, jogállami keretek között tartott eljárásrendben kell megtennie (eljárási korlát). Amikor tehát a nemzetközileg védett emberi jogok (például a *non-refoulement* elv) nem képezik gátját a kiutasításnak, az egyébként jogszerű kiutasító döntésnél, majd a végrehajtása során (például ha hatósági kísérettel történő kitoloncolásra kerül sor) az államoknak az Egyezségokmány 13. cikkéből következő, illetve onnan levezethető alakiságok és eljárási garanciák tiszteletben tartásával, humánus módon kell eljárniuk. Mindezt úgy, hogy a kényszerintézkedések foganatosításával járó jogkorlátozások kiállják az arányosság tesztjének próbáját is. Közelebbről vizsgálva az Egyezségokmány 13. cikkében foglalt eljárási garanciákat, processzuális szempontból két jól elkülöníthető fázisra oszthatjuk őket. Egyrészt a kiutasítási határozat meghozataláig tartó *közigazgatási* szakaszra, másrészt pedig az annak felülvizsgálatára irányuló *jogorvoslati (bírószági vagy más hatóság általi felülvizsgálati)* szakaszra.<sup>62</sup>

Az első etap *conditio sine qua nonja* az előzőekben már behatóan elemzett „törvénynek megfelelően hozott” kiutasítási határozat, amely szükségszerű gyújtópontja a PPJNE-ben megkonstruált feltételrendszernek. A *joghoz kötöttség* alaki jogi szemszögből is gránitszilárdságú premissza, amelynek a külföldiek kiutasítására irányuló eljárás egészén keresztül, annak minden mozzanatában érvényesülnie kell. Ezenfelül lehetővé kell tenni „[a külföldi] számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak”.<sup>63</sup> Abból, hogy e feltétel teljesülése egyéniesített vizsgálatot követel meg minden egyes külföldi kiutasításának ügyében, okszerűen következik a *kollektív vagy tömeges kiutasítás tilalma*. Az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata is alátámasztja a kollektív kiutasítás tilalmának az Egyezségokmány 13. cikkéből való levezettségét. A testület hangsúlyozta, hogy a külföldi alanyi joga arra nézve, hogy saját ügyében döntés szülessen, valamint az ahhoz való joga, hogy előterjessze érveit és indokait a kiutasítás ellen, továbbá hogy a negatív döntéssel szemben jogorvoslattal élhessen, egyaránt arra a következtetésre vezetnek, hogy a kollektív kiutasítás összeegyeztethetetlen a PPJNE 13. cikkével.<sup>64</sup> Ezt a megállapítást későbbi országjelentésekben is megismételte a bizottság,<sup>65</sup> amelyekből az is kiviláglik,

<sup>61</sup> *Maroufidou v. Sweden*, Communication No. 58/1979., op. cit. par. 10.1. Rámutat még pl.: NOWAK 2005, 295–296.; PERSAUD 2006, 11.

<sup>62</sup> Ezt az osztályozást alkalmazza pl.: PERSAUD 2006, 10.

<sup>63</sup> PPJNE 13. cikkének második fordulata.

<sup>64</sup> *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 10.

<sup>65</sup> Lásd pl.: *Concluding Observations on the Dominican Republic* (CCPR/CO/71/DOM), 26 April 2001, par. 16.

hogy ez a tilalom nem csupán a legális migránsokra, hanem a jogszerűtlenül az országban tartózkodó külföldiekre is ugyanúgy vonatkozik.

A kiutasítási eljárás második fázisa, amikor az érintett külföldi ügyét az illetékes (közigazgatási vagy igazságügyi) hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy vagy több személy *felülvizsgálja*.<sup>66</sup> Hozzá kell tenni: a 13. cikk vonatkozó rendelkezéséből kényszerítőleg nem következik, hogy a felülvizsgálatot bíróságnak kell végeznie. Bizonyos tartalmi követelményeknek ugyanakkor teljesülniük kell az eljáró szervvel kapcsolatban. Az EJB 31. számú általános magyarázatában (2004) megerősítést nyert az az értelmezés, miszerint a jogorvoslatot ellátó testületnek függetlennek és elfogulatlannak kell lennie.<sup>67</sup> A felülvizsgálat terjedelmét illetően megállapítható, hogy bár az Egyezségokmány e cikkének szövegezői az 1951. évi genfi menekültügyi egyezményből (32. cikkéből) merítettek ihletet, a két egyezmény-szövegben kodifikált verzió között jelentékeny különbségek mutatkoznak (az előbbiben csupán az „előterjesztheti érveit” és „felülvizsgálja” szövegezés, az utóbbiban pedig az erőteljesebb „fellebbezzen” kifejezés szerepel).<sup>68</sup> A PPJNE némileg gyengébb megfogalmazása kételyeket ébreszthet a tekintetben, hogy a jogorvoslati szakasznak ténylegesen el kell-e különülnie a kiutasítási határozattal záruló elsőfokú eljárástól, valamint hogy támadható-e a felülvizsgálat során az elsőfokú hatóság által megállapított tényállás.<sup>69</sup> Ezeket a kételyeket eloszlatta azonban az EJB a 15. számú általános magyarázatában (1986), valamint több országjelentésében is, amikor megerősítette, hogy a felülvizsgálat nem része az alapeljárásnak, hanem önálló, attól elkülönült eljárási lépés.<sup>70</sup> Az továbbra sincs eldöntve, hogy vajon *ténybeli kérdésekre* is ki kell-e terjednie a felülvizsgálatnak. E problémát feszegető ügy híján az Emberi Jogi Bizottságnak még nem volt alkalma megnyilvánulni ebben a kérdésben. A szakirodalomban markánsan megjelenik az a nézet, hogy figyelemmel a kiutasítás igen komoly következményeire s arra, hogy az ország területéről való eltávolítása után a külföldi nem lesz többé abban a helyzetben, hogy további jogorvoslatokhoz folyamodjon, továbbá tekintettel a 13. cikk tárgyára és céljára, a felülvizsgálatot előíró szerződéses rendelkezést akként kell értelmezni, hogy a kiutasítás *ténybeli és jogi szempontú értékelését* egyaránt megköveteli.<sup>71</sup> Kevésbé ismert továbbá, hogy az EJB azt is külön hangsúlyozta, hogy a *nők a férfiakkal azonos feltételek mellett* kérhetik a kiutasítási döntés felülvizsgálatát, különösen a nemiséggel összefüggő súlyos emberi jogi jogsértésekkel összefüggésben (például nemi erőszak, kényszerített művi vetélés vagy kényszersterilizáció fennforgása esetén).<sup>72</sup>

<sup>66</sup> A hatáskör delegációjának megengedhetőségét – amit a szövegezési fázisban erősen vitattak az ENSZ Közgyűlésének III. Bizottságában – az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 32. cikke (2) bekezdéséből kölcsönözte a PPJNE. Említi: NOWAK 2005, 297.

<sup>67</sup> *CCPR General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*. op. cit. par. 15.

<sup>68</sup> PERSAUD 2006, 11.

<sup>69</sup> Ilyen kételyeket fogalmaz meg pl.: HATHAWAY 2005, 671. (70. lábjegyzet); JOSEPH–CASTAN 2013, par. 13., 16–17.

<sup>70</sup> *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 10; *Concluding Observations on Lithuania* (CCPR/CO/80/LTU), 4 May 2004, par. 7; *Concluding Observations on Uzbekistan* (CCPR/CO/83/UZB), 26 April 2005, par. 12.

<sup>71</sup> Lásd pl.: PERSAUD 2006, 12.

<sup>72</sup> UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women)*. 27 March 2000. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 par. 17.

A külföldiek kiutasításának végcélja és lényege, hogy a külföldi hagyja el az ország területét, aki ezáltal kikerül az adott ország területi felségjoga alól. Ebben az optikában éles megvilágításba kerül a kiutasítási határozat elleni *jogorvoslat halasztó hatályának* vagy ennek hiányának a kérdése. A kiutasító állam területéről ténylegesen eltávolított külföldi ugyanis nemegyszer helyrehozhatatlan (jog)sérelmet szenved el a kiutasítás végrehajtása által, ami különös erővel merül fel, ha kiutasítása jogszerűtlen volt, és a sikeres jogorvoslat eredményeképpen mégis jogában áll(na) az ország területén tartózkodni. Bár erről a kérdéstről nem szól az Egyezségokmány szövege, az Emberi Jogi Bizottság e tekintetben is kiterjesztően értelmezte a felülvizsgálat felfüggesztő hatályáról hallgatásba burkolódzó PPJNE rendelkezéseit. E szerződést felügyelő bizottság egyrészt maga is elrendelheti a kiutasítás végrehajtásának felfüggesztését az előtte folyó egyéni panaszos eljárás időtartamára,<sup>73</sup> másrészt az EJB több országjelentésében is hangsúlyozta, hogy a részes államnak biztosítania kellene a kiutasítási határozattal szembeni fellebbezés felfüggesztő hatályát (még a nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldiek ügyében is), kiemelt tekintettel az elutasított menedékkérők kiutasítási eljárására, hiszen ekkor különösen felvetődhet a *refoulement* veszélye.<sup>74</sup> Az EJB egyéni panaszos ügyekben folytatott gyakorlata alapján<sup>75</sup> az illegálisan tartózkodó külföldi is jogosult felhívni a PPJNE 2. cikk (3) bekezdésében is rögzített, így globális érvényű hatékony jogorvoslathoz való jogát, és kérni a kiutasítás felfüggesztését, amíg kérelmét el nem bírálják.<sup>76</sup>

Biztosítani kell a kiutasítással érintett külföldi számára azt is, hogy az eljárásban *képviselthesse* magát, vagyis hogy választása szerint jogi képviselőt bízhat meg a kiutasításával kapcsolatos eljárásokban. A jogi képviselő igénybevétele fontos garanciális szabály arra nézve, hogy a kiutasított külföldi ténylegesen is és hatékonyan élhessen a kapcsolódó eljárási jogaival, illetve jogorvoslati lehetőségeivel.<sup>77</sup> Az Emberi Jogi Bizottság a 13. cikket interpretálva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog (ahogy azt a PPJNE 14. cikke megfogalmazza) a kiutasítási eljárás hatálya alatt álló külföldiekre nézve nem terjed ki.<sup>78</sup> Ugyanakkor árnyalja ezt a képet, hogy ugyanez

<sup>73</sup> KÄLIN 2008, par. 11.

<sup>74</sup> Pl.: *Concluding observations of the Human Rights Committee: Lithuania*, CCPR/CO/80/LTU, 4 May 2004, par. 7.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: Belgium*, CCPR/CO/81/BEL, 12 August 2004, par. 22. („The State party should [...] give complaints a suspensive effect on expulsion measures.”); *Concluding observations of the Human Rights Committee: Morocco*, CCPR/CO/82/MAR, 1 December 2004, par. 13.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: Uzbekistan*, CCPR/CO/83/UZB, 26 April 2005, par. 12.; *Concluding observations of the Human Rights Committee: France*, CCPR/C/FRA/CO/4, 31 July 2008, par. 20. A szakirodalomban lásd pl.: PERSAUD 2006, 12.; WOUTERS 2009, 413–414.

<sup>75</sup> UN Human Rights Committee: *Alzery v. Sweden*, Communication No. 1416/2005. [UN Doc. CCPR/C/88/D/1416/2005 (2006)], 25 October 2006, par. 11.8.

<sup>76</sup> KÄLIN 2008, par. 10.

<sup>77</sup> PPJNE 13. cikkének harmadik fordulata. Lásd még pl.: KÄLIN, 2008, par. 9.; *Expulsion of aliens in international human rights law*. op. cit. 11–12.

<sup>78</sup> Vö. UN Human Rights Committee: *Zundel v. Canada*, Communication No. 1341/2005. [UN Doc. CCPR/C/89/D/1341/2005 (2007)], 4 April 2007 par. 6.8, illetve *Espósito v. Spain*, Communication No. 1359/2005. [UN Doc. CCPR/C/89/D/1359/2005 (2007)], 30 May 2007. par. 7.6., amit később az EJB általános jellel, a PPJNE tárgybeli cikkét *in abstracto* értelmező általános magyarázatban is kifejezésre juttatott [UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 32: Article 14 (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)*. 14 July 2007, UN Doc. CCPR/C/GC/32. par. 17].

a kvázijudiciális grémium egy konkrét egyéni panaszos ügyben az Egyezségokmány 13. cikkét úgy értelmezte, hogy magában foglalja a tisztességes eljárás (*due process*) alapelvét, következésképpen ezt a kimondottan a külföldiek kiutasítására fókuszáló szerződéses normát a PPJNE 14. cikkére tekintettel, annak fényében kell értelmezni.<sup>79</sup> Mindezt a szerződést monitoringozó testület még megfejelte azzal a 32. számú általános magyarázatában (2007), hogy a *tolmácshoz való jog*, amelyet szintén rögzít a PPJNE 14. cikke,<sup>80</sup> vonatkozik az ország területén legálisan és illegálisan tartózkodó külföldiekre egyaránt, ebből kifolyólag érvényesülnie kell a kiutasítási eljárás során is.<sup>81</sup>

Az Egyezségokmány 13. cikke alkotta eljárásjogi védőháló egyébként figyelemre méltóan sűrű szövését relativizálni látszik az államok számára eltérést – kibívót – engedő, az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 32. cikkének (2) bekezdéséből szinte szó szerint átvett klauzula. Nevezetesen az, hogy a fenti garanciális elemeket annyiban kell alkalmazni, amennyiben „kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene”. Az emberi jogok nemzetközi védelmének egyik sarokköve ugyanakkor, hogy az emberi jogok védelmétől és biztosításától eltérést engedő kivételeket megszorítóan kell értelmezni. Ez a szűkítő értelmezés már eleve behatárolja a *nemzetbiztonsági klauzula* felhívhatóságát, valamint meghatározó autoritással bíró kommentátorok is hozzáteszik: a „kényszerítő okok” megfogalmazás arra utal, hogy ez a kivételes esetekben felhívható rendelkezés még a megszokott nemzetbiztonsági megfontolásokhoz képest is korlátozottabb alkalmazási körben érvényesül (például terroristák,<sup>82</sup> lebukott titkos ügynökök toloncolhatók ki az országból személyes meghallgatás és jogorvoslati lehetőség nélkül is).<sup>83</sup> Az EJB az elé került egyéni panaszos ügyekben is magasra tette a mércét ahhoz, hogy a részes államok sikerrel hívassák fel a nemzetbiztonsági klauzulát sommás kiutasítási eljárás lefolytatása végett, így e kvázijudiciális minőségében eljáró testület többször elmarasztalta a bepanaszolt államot erre a derogációra való meg nem engedett hivatkozás miatt (például egy Madagaszkárban tevékenykedő francia ügyvéd,<sup>84</sup> illetve egy Dominikai Köztársaságban lefűlelt, nemzetközileg körözött drogkereskedő<sup>85</sup> nemzetbiztonsági okokra alapozott kiutasítása kapcsán).

A fentiek alapján tehát megállapítható: a jogszerűen tartózkodó külföldiek *szignifikáns eljárásai garanciákkal* körülbástyázva védekezhetnek az önkényes és az emberi jogokat sértő kiutasítási eljárások és gyakorlat ellen. A PPJNE 1988. évi kiegészítő jegyzőkönyve alapján egyéni panaszos ügyekben is eljáró Emberi Jogi Bizottság gyakorlatát átfésülve azonban levonható az a következtetés, hogy az EJB a legtöbb esetben nem állapította meg a PPJNE 13. cikkének sérelmét, hanem meglehetősen magas mércét alkalmazva csupán

<sup>79</sup> UN Human Rights Committee: *Mansour Ahani v. Canada*, Communication No. 1501/2002. [CCPR/C/80/D/1051/2003 (2004)], 29 March 2004, par. 10.9.

<sup>80</sup> PPJNE 14. cikke 3. bekezdésének f) pontja: „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”.

<sup>81</sup> CCPR General Comment No. 32: *Article 14 (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)*, op. cit. par. 40.

<sup>82</sup> Az EJB joggyakorlatából erre nézve lásd: UN Human Rights Committee: *Salah Karker v. France*, Communication No. 833/1998., op. cit.

<sup>83</sup> NOWAK 2005, 300.

<sup>84</sup> *Eric Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983., op. cit. par. 19.2.

<sup>85</sup> UN Human Rights Committee: *Pierre Giry v. Dominican Republic*, Communication No. 193/1985. [UN Doc. CCPR/C/39/D/193/1985 (1990)], 20 July 1990, par. 4.3.

akkor tekintette az érintett külföldi kiutasítását az Egyezségokmányba ütközőnek, ha nyilvánvaló és nagyon súlyos eljárási hibában szenvedett a kiutasítási aktus.<sup>86</sup>

## Egyéb, közvetett korlátok

Amennyiben a PPJNE ez idáig elemzett cikkeiben (például 6., 7., illetve 13. cikk) foglalt abszolút kiutasítási tilalmak, valamint eljárásjogi korlátok és garanciák mégsem jöhetnek számításba valamely konkrét kiutasítási ügyben, a külföldi segítségére lehet az, ha az egyébként alakszerűen legális és önmagában jogszerű kiutasítása és az ország területéről való eltávolítása más, nemzetközileg védett emberi jogának a sérelmével járhat (ami egyébként elvileg nincs is közvetlen kapcsolatban a kiutasítás kérdésével). A kiutasítás a leggyakrabban a következő alapvető emberi jogok sérelmét eredményezheti: a magán- és a családi élethez való jog,<sup>87</sup> a véleménynyilvánítás szabadsága,<sup>88</sup> a gyermekek jogai,<sup>89</sup> a tulajdonhoz való jog<sup>90</sup> vagy akár a szakszervezeti jogok<sup>91</sup> egyaránt felmerülhetnek.<sup>92</sup> Esetről esetre igényel egyedi mérlegelést annak megítélése, hogy az államnak a külföldi eltávolításához fűződő érdeke (közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági szempontból), valamint az érintett személy emberi jogainak tiszteletben tartása közül a kettő összemérésekor melyik kerekedik

<sup>86</sup> Lásd például az alábbi ügyekben elfogadott EJB-állásfoglalásokat (*views*): *Eric Hammel v. Madagascar*, Communication No. 155/1983., op. cit. par. 20.; *Pierre Giry v. Dominican Republic*, Communication No. 193/1985., op. cit. par. 5.5–5.6.; UN Human Rights Committee: *Cañon Garcia v. Ecuador*, Communication No. 319/1988. [UN Doc. CCPR/C/43/D/319/1988 (1991)], 12 November 1991, par. 6.1.; valamint UN Human Rights Committee: *Ahani v. Canada*, Communication No. 1051/2002. [UN Doc. CCPR/C/80/D/1051/2003 (2004)], 29 March 2004, par. 10.9.

<sup>87</sup> Az univerzális érvényű emberi jogi dokumentumok közül rögzíti Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY) 16. cikkének (3) bekezdése; a PPJNE 17. cikke; a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának 10. cikke; az ENSZ gyermekjogi egyezménye 9. cikkének (1) bekezdése. A család egységéhez való joggal kapcsolatos nemzetközi bírósági vagy kvázibírósági joggyakorlat (pl. az Emberi Jogi Bizottság vagy a Faji Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság előtt) meghatározó része egyébiránt a külföldiek kiutasításának kontextusában merült fel eddig, amely ügyekben az érintett külföldi a kitoloncolásával szembeni kifogásként vagy védekezőként a családi egységhez való jogának tiszteletben tartását hívta fel. JASTRAM 2003, 191.

<sup>88</sup> Az univerzális emberi jogi kodifikációkat illetően lásd: EJENY 19. cikke, illetve PPJNE 19. cikke.

<sup>89</sup> A gyermekek jogainak átfogó kodifikációját adja a gyermek jogairól szóló 1989. évi ENSZ-egyezmény, amely világvizonylatban – az 1949. évi genfi humanitárius jogi egyezmények mellett – a legszélesebb körben ratifikált multilaterális szerződés (196 részes féllel), így a benne foglaltak minden kétséget kizáróan az általános nemzetközi szokásjogot is tükrözik e téren.

<sup>90</sup> Kimondottan a külföldiek vonatkozásában rögzíti a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartását és az attól való önkényes megfosztás tilalmát az ENSZ Közgyűlésének 1985. évi nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének emberi jogairól (9. cikk).

<sup>91</sup> A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében több olyan egyezményt is elfogadtak, amely kifejezetten a szervezkedési jogról és a szakszervezetek létesítésének szabadságával kapcsolatban fogalmaz meg általános érvényű előírásokat. Így tesz például a 87. és 97. számú ILO-egyezmény. Az ILO egyesülési joggal foglalkozó kvázi-judiciális testülete is megállapította már egy konkrét ügyben, hogy egy szakszervezeti vezetőnek a tevékenységével összefüggő kiutasítása a szervezkedési szabadsághoz való alapvető emberi jogát sértően és korlátozóan aránytalanul, így jogellenesnek minősítette. International Labour Organization, Committee on Freedom of Association, *Digest of Decisions 1996*. par. 127.

<sup>92</sup> Bővebben lásd: *Expulsion of aliens, Memorandum by the Secretariat*. op. cit. par. 445–481., 578–584.

felül, s adott esetben amennyiben az emberi jogi megfontolások esnek nagyobb súllyal latba, akkor az kiutasítási akadályként is jelentkezik.

A fentiek közül szemezgetve a *magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog* (PPJNE 17. cikke) kiutasítási kontextusban való felhívhatóságát vizsgálom meg tüzetesebben, figyelemmel e jog megsértésének az egyén életére gyakorolt súlyos kihatásaira, valamint a számottevő EJB-joggyakorlatra. Kiindulópontunk az Emberi Jogi Bizottság 15. számú általános magyarázata (1986), amely elismerte, hogy a családi élet tiszteletben tartása olyan tényező, amely a jogszerűen tartózkodó külföldiek számára garantálhatja az önkényes kiutasítással szembeni védelmet.<sup>93</sup> Ezenfelül az EJB több olyan egyéni panasszal is foglalkozott, amely kiutasított gyermekektől vagy szüleiktől származott, s amely kiutasítási határozatok végrehajtása elszakította volna a gyermeket az egyik vagy mindkét szülőjétől. A szakértői testület álláspontja értelmében abból, hogy a család egyik tagja jogosult az adott állam területén tartózkodni, még nem következik szükségszerűen az, hogy a másik családtag kényszerített távozása a családi életbe való meg nem engedett beavatkozásnak, ezáltal egyezményesértőnek minősülne.<sup>94</sup> Tény ugyanakkor, hogy kerültek az EJB elé olyan egyéni panaszos ügyek is, amelyekben a bizottság értékelése szerint a család illetén szétszakítása *sértette volna az érintettek családi élethez való jogát*, így kiutasításukat ez a védett jog meghiúsította.<sup>95</sup> Az EJB hozzátette, hogy a családi élethez való jog tiszteletben tartása, illetve az abba való beavatkozás tárgyilagos mérlegelésen alapuló, észszerű korlátozásának megítélésénél figyelembe kell venni az államnak a kiutasítás végrehajtásához fűződő jelentős érdekét (legyen az közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági), illetve azt, hogy az érintett külföldinek az ország területéről való eltávolítása milyen mértékben nehezíti meg vagy éppenséggel lehetetleníti el a családtagok életét.<sup>96</sup> Ennél a *mérlegelésnél*, ami lényegét tekintve a közösség és a kiutasított személy egymásnak feszülő érdekeinek összemérése,<sup>97</sup> *szempontként* lehet figyelembe venni a) a fogadó államban való tartózkodás időtartamát, b) a gyermek(ek) életkorát, c) a család anyagi és érzelmi függetlenségét, d) a szülők magatartását, továbbá e) az államrezon értékelésénél mindig szem előtt kell tartani az arányosság alapelvét is.<sup>98</sup>

Összefoglalva megállapítható, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog tényleges védelmet tud nyújtani a külföldiek kiutasításával szemben, ráadásul függetlenül a tartózkodás jogszerűségétől, így az illegális migránsok számára egyaránt fogódzó. Minél hosszabb ideje tartózkodik az érintett, illetve a családja a fogadó ország területén,

<sup>93</sup> *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. op. cit. par. 5. A szakirodalomban lásd pl.: NOWAK 2005, 396–398.; *Expulsion of aliens in international human rights law*. op. cit. 4–5.; WOJNOWSKA-RADZIŃSKA 2015, 47–52.

<sup>94</sup> *Expulsion of aliens in international human rights law*. op. cit. 4.

<sup>95</sup> A vezető ügy e tekintetben: UN Human Rights Committee: *Hendrick Winata and So Lan Li v. Australia*, Communication No. 30/2000. [UN Doc. CCPR/C/72/D/930/2000 (2001)], 21 July 2001, par. 7.1., majd később egy menedékkérő férfi feleségének és gyermekeinek a kiutasítását a családi élet tiszteletben tartására tekintettel a menekültügyi eljárás ideje alatt megtiltó állásfoglalás: UN Human Rights Committee: *Mr. Ali Aqsar Bakhtiyari and Mrs. Roqaiha Bakhtiyari v. Australia*, Communication No. 1069/2002. [UN Doc. CCPR/C/79/D/1069/2002 (2003)], 29 October 2003, par. 9.6.

<sup>96</sup> UN Human Rights Committee: *Francesco Madafferi and Anna Maria Immacolata Madafferi v. Australia*, Communication No. 1001/2001. [UN Doc. CCPR/C/81/D/1011/2001 (2004)], 26 July 2004, par. 9.8.

<sup>97</sup> Vö. DI PASCALE 2015, 208.

<sup>98</sup> ALEINIKOFF 2003, 18.; NOWAK 2005, 395.; WOJNOWSKA-RADZIŃSKA 2015, 49.



továbbá minél szorosabb és sokrétűbb szálak fűzik a tartózkodási hely országához, annál nagyobb eséllyel vehető mindez figyelembe kiutasítási akadályként, kivéve ha a területi állam a közérdekkel összefüggő kényszerítő okokat tud felmutatni a kitoloncolás szükségességét igazolandó (például terroristák, többszörösen visszaeső köztörvényes bűnözők esetében).<sup>99</sup>

## Záró gondolatok

A külföldiek kiutasításának problematikája, vagyis ez az egyfelől az állami szuverenitás magvába tartozó, „elidegeníthetetlen” állami felségjog, másfelől az egyén emberi jogai szempontjából igen súlyos következményekkel járó kényszerintézkedés egyes aspektusainak kötelező erejű szabályozása elsőként a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában valósult meg, megelőzve a regionális kodifikációs törekvéseket. Az itt megjelenő, a külföldiek kiutasítását nemzetközi jogi keretek közé szorító kifejezett vagy implicit anyagi jogi korlátozások (például a *non-refoulement* elvnek a menekültjogon túlmutató emberi jogi imperatívusza, a kiutasítás joghoz kötöttsége vagy a kollektív kiutasítás tilalma), valamint alaki jogi korlátok és eljárásjogi garanciák (a PPJNE 13. cikkébe sűrítve, s azon túl az EJB mint szerződést felügyelő bizottság kvázi joggyakorlata által kiterjesztve) mintaként szolgáltak a későbbi európai, illetve Amerika-közi emberi jogvédelmi struktúrák tárgybeli sztenderdjeinek megalkotásában.<sup>100</sup> Jelentős vívmány tehát, hogy évtizedek óta létezik egy egyre markánsabb és valódi normatív tartalommal bíró, „élő jogként” alakuló egyetemes érvényű szabályrendszer, amely minden állam számára határt szab a területén tartózkodó külföldiek kiutasításának feltételeit és mikéntjét illetően; még ha e szabályok kontúrjai egyes esetekben még nem is teljesen tiszták.

Az *Európában* zajló nemzetközi migrációs jogi diskurzusban, különösen a külföldiek kiutasításával kapcsolatban ugyanakkor az elmúlt két évtizedben a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya *jelentőségéhez képest alulértékelt* helyet foglalt el az Emberi jogok európai egyezményéhez (EJEE) és az abban foglaltak betartásán őrködő Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) e téren aktivista joggyakorlatához,<sup>101</sup> valamint az EU mind terebélyesedő migrációs *acquis*-jához és bírósági esetjogához képest.<sup>102</sup> E „kispados” szerep csak részben indokolható, még akkor is, ha az Emberi Jogi Bizottság elé kerülő egyéni panaszos ügyek jó részében az öreg kontinensen kívüli bevándorlási célországok szerepelnek bepanaszolt államként (például Ausztrália, Kanada). A sajnálatos realitás az, hogy az EU-ban, amelynek a külföldiek kiutasítására vonatkozó joganyaga az általános nemzetközi jognál mélyebb tartalmú kötelezettségeket, illetve részletesebb, aprólékosabb előírásokat hordoz, a tagállamok hajlamosak megfeledezni olyan egyetemes nemzetközi

<sup>99</sup> WOJNOWSKA-RADZIŃSKA 2015, 52.

<sup>100</sup> Lásd az 1969. évi Emberi jogok amerikai egyezménye 22. cikkét (elérhető: [www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm) [a letöltés időpontja: 2016. 09. 15.]), valamint az Emberi jogok európai egyezménye 1984-ben elfogadott 7. számú kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkét (elérhető: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a082](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a082) [a letöltés időpontja: 2016. 09. 15.]).

<sup>101</sup> Erről összefoglalóan lásd pl.: LAMBERT 2007.; illetve a strasbourgi bíróságnak a külföldiek kiutasítását érintő joggyakorlata változó dinamikájáról: FARAHAT 2015.

<sup>102</sup> Áttekintően pl.: EU Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács 2014, 6. és 7. fejezet; PEERS 2016, Chapter 7 [Irregular Migration].

jogi instrumentumokról, mint az Egyezségokmány. Ugyanakkor korántsem biztos, hogy egy EU-jog-konform nemzeti kiutasítási intézkedés kiállná a PPJNE-ből fakadó, az EJB által értelmezett, kicsiszolt és továbbfejlesztett követelmények próbáját. Tény, hogy a PPJNE ki-kényszerítési mechanizmusai nem oly fejlettek és erőteljesek, mint az uniós jogei vagy akár az EJEB-ítéletekéi, továbbá az európai integráció erőterében a külföldiek ténylegesen inkább a hatékonyabbnak és „keményebbnek” tekintett strasbourgi vagy luxembourgi jogvédelmi mechanizmusokhoz fordulnak. A nemzeti jogalkalmazó hatóságok és bíróságok azonban nem elégedhetnek meg minden esetben az EU-jog vagy EJEB-joggyakorlat alapos ismeretével. Az összes uniós tagállamot kötik további emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések, mint a PPJNE, így azok belső jogi érvényre juttatása is jogállami, alkotmányos követelmény. Nemeször pedig progresszívebb, magasabb jogvédelmi mércét találhatunk a külföldiek kiutasításával kapcsolatos EJB-joggyakorlatban, illetve e szerződést felügyelő testület *de facto* hiteles jogértelmezéseiben, amit a szerződésértelmezés szabályait kodifikáló 1969. évi bécsi egyezmény<sup>103</sup> 31–33. cikkei szerint az állami szervek praxisában figyelembe kell venni. Előfordulhat, hogy egy család szétszakítása vagy egyben maradása, illetve a visszaküldési tilalom megállapítása esetén az érintett személy élete vagy halála, illetve testi épsége múlik a nemzetközi emberi jogi megfontolások és tilalomfák körütekintő alkalmazásán. Ez a PPJNE-nek, illetve a vonatkozó cikkekre ráépült több évtizedes EJB-gyakorlatnak az egyik figyelemre méltó üzenete a mának, különös tekintettel a jelenleg is sok fejtörést okozó, példa nélküli volumenű migrációs áramlatok jogi és egyéb természetű kihívásaira.

Végezetül egy pillanatra a jövő felé fordítva a tekintetünket, *két fejleményt* emelnék még ki, amelyek az Egyezségokmány rendszerében kimunkált kiutasítási korlátok és garanciális feltételek szélesebb körű újrafelfedezését vetíthetik előre. Az egyik az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának 2014 nyarán második olvasatban elfogadott *szerződéstervezete a külföldiek kiutasításáról (Draft articles on the expulsion of aliens)*,<sup>104</sup> amelynek számos konkrét rendelkezésében köszönnek vissza az Egyezségokmány fentebb górcső alá vett előírásai, valamint az Emberi Jogi Bizottság vonatkozó gyakorlata, vagy ezek az univerzális szttenderdek legalább inspirációs forrásként szolgáltak a joganyag kodifikációja során. Az még a jövő zenéje, hogy a szerződéstervezet mögé az államok többsége fel tud-e sorakozni, s az ténylegesen is egyetemesen elfogadottá tud-e válni.<sup>105</sup> A másik fejlemény, hogy a 2016. szeptember 19-én New Yorkban megrendezett, *a migránsok és menekültek helyzetével foglalkozó ENSZ-csúcstalálkozó* is újabb elánt adhat a PPJNE szabta emberi jogi megfontolások érvényesülésének a kiutasítás terén. Az ENSZ-tagállamok

<sup>103</sup> A szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. május 23-án kelt szerződés (kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet).

<sup>104</sup> International Law Commission: *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries*. Report of the International Law Commission, Sixty-sixth session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2014), General Assembly Official Records, Sixty-ninth session, Supplement No. 10. (A/69/10), Chapter IV.

<sup>105</sup> A Nemzetközi Jogi Bizottság az ENSZ Közgyűlése, vagyis a tagállamok figyelmébe ajánlotta a szerződéstervezetet azzal, hogy döntsék el, milyen végleges formát öltson e dokumentum a későbbiekben (például hívanak-e össze diplomáciai konferenciát egy kötelező erejű, önálló kodifikációs szerződés elfogadása céljából). Az ENSZ Közgyűlése 2017-ben tér vissza erre a kérdésre. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 December 2014 [on the report of the Sixth Committee (A/69/498)]*, 69/119. Expulsion of aliens, A/RES/69/119, par. 1. and 3.

állam- és kormányfői által jegyzett New York-i nyilatkozatban<sup>106</sup> előirányzott, kormányközi tárgyalásokon kidolgozandó, 2018-ra ígért átfogó *globális migrációs egyezség (global compact)*<sup>107</sup> tatarozhatja a külföldiek kiutasítására vonatkozó, egyetemes érvényű szabályok tégláiból álló normatív építményt, amelyben a PPJNE univerzálisan elfogadott sztenderdjei alkotják – megtámogatva a gazdag és kellően cizellált EJB-joggyakorlattal – a megkerülhetetlen, masszív fundamentumot. Így talán nem kell majd újabb 50 évet várni arra, hogy a külföldiek kiutasításának általános érvényű, az ENSZ égisze alatt kidolgozott normatív feltételrendszerében bekövetkezett fejleményeket tudományos igénnyel újra szemügyre vehessük. Addig is, Isten éltesse az Egyezségokmányt!

## Felhasznált irodalom

- ALEINIKOFF, Alexander T. (2003): International Legal Norms and Migration – A Report. In ALEINIKOFF, Alexander T. – CHETAIL, Vincent eds.: *Migration and International Legal Norms*. The Hague, T.M.C. Asser Press.
- ALLAIN, Jean (2001): The jus cogens Nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, No. 4. 533–558.
- BLUTMAN László (1997): A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et politica*, Tom. LII, fasc. 2. 1–28.
- BLUTMAN László (1998): A kiutasítás és a refoulement egyes jogi kérdései – Magyarország és az európai integráció. In TÓTH Károly szerk.: *Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Jogi Tanszék. 7–54.
- DELAS, Olivier (2011): *Le principe de non-refoulement dans la jurisprudence internationale des droits de l'homme – De la consécration à la contestation*. Bruxelles, Bruylant.
- DI PASCALE, Alessia (2015): Exceptional Duties to Admit Aliens. In PLENDER, Richard ed.: *Issues in International Migration Law*. The Hague, Brill.
- DUFFY, Aoife (2008): Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, No. 3. 373–390.
- EU Alapjogi Ügynöksége – Európa Tanács (2014): *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról. 2014. évi kiadás*. Luxembourg, Európai Unió Kiadóhivatala. Elérhető: [www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_HUN.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)
- FARAHAT, Anuscheh (2015): Enhancing Constitutional Justice by Using External References: The European Court of Human Rights' Reasoning on the Protection against Expulsion. *Leiden Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1. 303–322.
- FARMER, Alice (2008): Non-refoulement and jus cogens: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection. *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 23, No. 1. 1–38.

<sup>106</sup> *New York Declaration for Refugees and Migrants*. A/71/L.1, 13 September 2016. Elérhető: [https://refugees-migrants.un.org/sites/default/files/a\\_71\\_l1.pdf](https://refugees-migrants.un.org/sites/default/files/a_71_l1.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 30.)

<sup>107</sup> *New York Declaration for Refugees and Migrants, Annex II – Towards a global compact for safe, orderly and regular migration*. E globális egyezség lehetséges formájáról és tartalmáról lásd pl.: GUILD–GRANT 2017.

- GOODWIN-GILL, Guy S. – MCADAM, Jane (2007): *The Refugee in International Law*. 3<sup>rd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- GOODWIN-GILL, Guy S. (1978): *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford, Clarendon Press.
- GUILD, Elspeth – GRANT, Stefanie (2017): Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean? *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, No. 252/2017. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2895636> (A letöltés időpontja: 2017. 01. 15.)
- HATHAWAY, James C. (2005): *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HENCKAERTS, Jean-Marie (1995): *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice*. The Hague, Kluwer Law International.
- JASTRAM, Kate (2003): Family Unity. In ALEINIKOFF, Alexander T. – CHETAIL, Vincent eds.: *Migration and International Legal Norms*. The Hague, T.M.C. Asser Press.
- JOSEPH, Sarah – CASTAN, Melissa (2013): *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*. 3<sup>rd</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- KÄLIN, Walter (2003): Limits to Expulsion under the International Covenant on Civil and Political Rights. In SALERNO, Francesco ed.: *Diritti dell'Uomo, Estradizione ed Espulsione*. Padua, CEDAM.
- KÄLIN, Walter (2008): Aliens, Expulsion and Deportation. In WOLFRUM, Rüdiger ed.: *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, Oxford University Press. Elérhető: [www.opil.ouplaw.com](http://www.opil.ouplaw.com) (A letöltés időpontja: 2017. 01. 15.)
- LAMBERT, Hélène (2007): *The Position of Aliens in Relation to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- LAMM Vanda (2013): Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr. 300–311.
- LAUTERPACHT, Elihu – BETHLEHEM, Daniel (2003): The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. In FELLER, Erika – TÜRK, Volker – NICHOLSON, Frances eds.: *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge, Cambridge University Press. 88–177.
- MOORE, John Basset (1898): *History and Digest of the International Arbitrations to Which the United States Has Been a Party*. Vol. IV. Washington, D.C., Government Printing Office.
- NAGY Boldizsár – JENEY Petra (2002): *Nemzetközi jogi olvasókönyv*. Budapest, Osiris.
- NERAUDAU-D'UNIENVILLE, Emmanuelle (2006): *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*. Bruxelles, Bruylant.
- NOWAK, Manfred (2005): *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. Kehl, N.P. Engel.
- PEERS, Steve (2016): *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. 4<sup>th</sup> Edition. Oxford, Oxford University Press.
- PERSAUD, Santhosh (2006): Protecting refugees and asylum seekers under the International Covenant on Civil and Political Rights. *New Issues in Refugee Research, Research Paper*, No. 132. Elérhető: [www.unhcr.org/4552f0d82.pdf](http://www.unhcr.org/4552f0d82.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 15.)
- PLENDER, Richard (1988): *International Migration Law*. 2<sup>nd</sup> Edition. Dordrecht, Martinus Nijhoff.

- SOHN, Louis B. – BUERGENTHAL, Thomas eds. (1992): *The Movement of Persons Across Borders*. Washington, D.C., The American Society of International Law (Studies in Transnational Legal Policy, No. 23).
- VAN WAAS, Laura (2008): *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. Antwerpen, Intersentia.
- WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, Julia (2015): *The Right of an Alien to be Protected against Arbitrary Expulsion in International Law*. Leiden, Brill.
- WOUTERS, Kees (2009): *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Antwerpen, Intersentia.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Tamás Molnár*

**Limitations on the Expulsion of Aliens Imposed by the International Covenant on Civil and Political Rights – A Retrospect of 50 Years**

*It is still a basic premise of international law, so 50 years ago than it is today, that as a traditional attribute of state sovereignty, States have the inalienable prerogative to decide which aliens are refused entry at the border and/or who are expelled and removed from their territories. However, this traditional sovereign power must be exercised with due respect for the growing number of human rights obligations, including the prohibitions, limitations and conditions laid out in the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights. Among them, this paper first examines more in depth the principle of non-refoulement, implied in Articles 6 (right to life) and 7 (prohibition of torture, cruel, inhuman or degrading treatment), then scrutinizes the procedural safeguards against the arbitrary expulsion of legally staying foreigners enshrined in Article 13. Finally, further obstacles to expulsion stemming from other human rights in the Covenant (e.g. the right to respect for privacy and family life or the rights of the child) are put under the legal microscope as well. This short piece aims at reviewing the development of the protection regime and legal safety net against expulsion over the last half-century. It also explores which universal standards have emerged, a large extent due to the progressive (quasi) jurisprudence of the UN Human Rights Committee, which standards should prevail worldwide in States' domestic legislation and administrative/judicial practice relating to the expulsion of aliens.*

„Az emberi jogok az egyetlen ideológia, amely  
fennmaradásra érdemes.”

“Human rights is the only ideology that deserves  
to survive.”

Simon Wiesenthal

Vákát oldal

Raisz Anikó

## Az Emberi Jogi Bizottság a nemzetközi bírói fórumok egymásra hatásában<sup>1</sup>

A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE vagy Egyezségokmány) – amely 2016-ban „ünnepli” születésének ötvenedik évfordulóját – azon kevés dokumentumok közé tartozik, amelyek valamiképpen az emberiség történelmének fontos részévé váltak: vagy valamely folyamat elindítójaként, vagy egy folyamat letükröződéseként, de meghatározták – természetesen más tényezőkkel egyetemben – az emberiség fejlődésének irányát. Az Egyezségokmány egyszerre tartozik mindkét kategóriába: az ENSZ-en belül mintegy két évtizeddel korábban megindult emberi jogi jogfejlődés letükröződése (minden kompromisszumával együtt, gondoljunk csak a polgári-politikai és a gazdasági-szociális-kulturális jogok szétválasztására RENÉ CASSIN elképzeléseivel ellentétben), egyúttal – főképp kontrollmechanizmusának köszönhetően – érdemi, olykor érezhető változással járó folyamatok elindítója. Jelen tanulmány e kontrollmechanizmus, az Emberi Jogi Bizottság, (Human Rights Committee / Comité des Droits de l’Homme – a továbbiakban: EJB) kapcsán villantja fel, hogyan is illeszkedik e fórum a nemzetközi emberi jogi bíraskodás kölcsönhatásába, utalva e kölcsönhatásnak – interakciónak – az emberi jogok univerzalitása kérdésében betöltött szerepére is.

### Bírói fórumok<sup>2</sup> egymásra hatása általában

A belső jogban nemcsak lehetséges, de alapvetően kívánatos a bíróságok egymásra hatása (*interaction, Wechselwirkung, cross-fertilization, interakció*).<sup>3</sup> Az államok belső jogrendszerei többségének felépítésében találunk valamely felsőbb bíróságot (legfelsőbb bíróság, alkotmánybíróság vagy ezek valamely változata, illetve kombinációja formájában), amely különböző eszközökkel öröködik a belső jog egységessége felett. Ilyen értelemben a belső bírói fórumok egymásra hatására számtalan példa hozható mind a magyar jogrendben, mind az egyéb jogrendszerekben. Az is igaz, hogy például a magyar Kúria, egykor Legfelsőbb

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Szerző 2009-ben megvédett, *Az Emberi Jogok Európai és Amerikaközi Bíróságának egymásra hatása* című PhD-értekezése egy szegmensének kibővített, továbbgondolt, aktualizált változata.

<sup>2</sup> A „bírói fórumok” kifejezést kiterjesztett értelemben használom, és logikai, valamint rendszertani szempontok miatt e fórumok közé sorolom a *Human Rights Committee*-t, azaz az Emberi Jogi Bizottságot is.

<sup>3</sup> Kölcsönhatás, egymásra hatás, interakció alatt azt értem, hogy a bíróságok egymás gyakorlatát ismerve, abból bizonyos elemeket – kifejezetten vagy anélkül – saját gyakorlatukba, érvelésükbe átemelnek.



Bíróság jogegységi határozatai alapvetően egyirányú folyamatra utalnak. A nem angol-szász, azaz nem a precedensrendszerre építő kontinentális jogrendben is felfedezhető azonban az azonos szinten elhelyezkedő bíróságok bizonyos szintű egymásra hatása. Mint ahogy az is előfordul, hogy ugyanazon jogkérdésre eltérő válaszokat adnak egyes azonos szinten elhelyezkedő bíróságok. Noha e kérdéskör hiteles vizsgálatára most nem térek ki, kijelenthetjük, hogy a nemzeti bíróságok egymásra hatása elfogadott belső jogi folyamat.

A bírói fórumok kölcsönhatása azonban túllép a belső jogi kereteken. A nemzeti bíróságokra egyértelmű hatással vannak a nemzetközi szint különböző fórumai. Csak Magyarország példájánál maradva, szinte szükségszerű, hogy a magyar bíróságok – adott esetben – figyelembe vegyék az Európai Unió Bírósága,<sup>4</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>5</sup> (a továbbiakban: EJEB) vagy akár a PPPJNE alapján működő Emberi Jogi Bizottság gyakorlatát: ezekre számos példát találhatunk a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság elé – hatásköréből következően – számos olyan ügy került az elmúlt több mint negyed században, amellyel kapcsolatban hasznos útmutatásul szolgálhatott vagy kellő megerősítést adhatott az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata, igaz kivételesen arra is volt példa, hogy az Alkotmánybíróság eltért a strasbourgi gyakorlattól.<sup>6</sup> Összességében azonban mintegy másfél száz határozatban találunk kifejezett utalást, már egészen 1990-től, a híres, halálbüntetéssel foglalkozó határozattól kezdve az EJEB gyakorlatára (holott Magyarország csak 1992 novemberétől vált az Emberi jogok európai egyezményének [a továbbiakban: EJEE] részesévé).

Sokkal problémásabb ugyanakkor a magyar Alkotmánybíróság viszonya az Európai Unió Bíróságával. Az európai bírósági gyakorlat ugyan meg-megjelenik a határozatokban, ám ennek mértéke meglepően alacsony. Az Alkotmánybíróságnak mindazonáltal az utóbbi időben – érthető módon – egyre többet kell olyan kérdésekkel foglalkoznia, amelyek valamilyen formában kötődnek az európai joghoz. Hosszú ideig az Alkotmánybíróság egyáltalán nem rendelkezett koherens joggyakorlattal az európai jogot és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát tekintve, és az Alaptörvény és új szellemisége hatálybalépése óta sem érezhető földregésszerű változás e téren.<sup>7</sup> Ez részben korábban az Alkotmány, ma az Alaptörvény megszövegezésére, részben az Alkotmánybíróság által felvállalt és megtartani kívánt, kizárólag alkotmányörző szerepre vezethető vissza.<sup>8</sup> Mindezek ellenére elmondható, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata ékes példája a nemzetközi fórumok belső bíróságokra gyakorolt hatásának.

<sup>4</sup> Lásd többek között az európai bírósági ítéleteket kifejezetten idéző magyar alkotmánybírósági határozatokat: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 37/2000. (X. 31.) AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, 12/2007. (III. 9.) AB határozat, 74/2006. (XII. 15.) AB határozat, 17/2004. (V. 25.) AB határozat, 1053/E/2005 AB határozat, 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, 483/B/2006. AB határozat, 32/2008. (III. 12.) AB határozat. Lásd többek között továbbá: COLLOT 2006.; KOVÁCS 1998.

<sup>5</sup> A teljesség igénye nélkül lásd pl.: 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, 75/2008. (V. 29.) AB határozat, 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, 17/2005. (IV. 28.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat vagy 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

<sup>6</sup> Lásd: KOVÁCS 2006.; KOVÁCS 2010.

<sup>7</sup> A teljesség kedvéért érdemes utalni az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatára.

<sup>8</sup> Lásd többek között: KECSKÉS 2006.; VÖRÖS 2002.; CHRONOWSKI–NEMESSÁNYI 2004.; VÁRNAY–TATHAM 2006.; KOVÁCS 2008.; RAISZ 2008.

A magyar ítélkezési gyakorlat ugyanakkor kritizálható a tekintetben, hogy elsőbírósági szinten nem látszik kellően figyelembe venni a nemzetközi bírósági döntéseket, s a Kúria sem gyakran hivatkozik nemzetközi fórumokra<sup>9</sup> – mindez azonban az Alkotmánybíróságtól eltérő szerepével is magyarázható. A külföldi jogrendszereket megfigyelve ugyanerre a következtetésre jutunk. Még a kölcsönhatás olyan szegmenseit is megfigyelhetjük, hogy a kolumbiai alkotmánybíróság ítéleteiben például idézik az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit.<sup>10</sup> De ha pusztán az Emberi Jogok Európai Bíróságának az európai felső- és alkotmánybíróságokra gyakorolt hatását tekintjük, megdöbbentő számokkal szembesülünk.<sup>11</sup> A *Bundesverfassungsgericht*, a német szövetségi alkotmánybíróság több ezer (!) határozatában hivatkozik a strasbourgi gyakorlatra, de említhetjük – immár szerényebb számadatokkal – Európa többi alkotmánybíróságát is. A folyamat nem koncentrált Európára: a Costa Rica-i legfelsőbb bíróság (pár évvel korábban végzett kutatásom szerint) csak 2008 első félévében mintegy negyven ítéletében idézte saját regionális rendszerének – hazájában székhellyel rendelkező – emberi jogi bíróságát.<sup>12</sup> Sőt 1929-ben SIR LAUTERPACHT még azt is javasolta, hogy a helyi bíróságok véleményezés céljából az Állandó Nemzetközi Bírósághoz fordulhassanak a nemzetközi joggal (és nem a nemzeti érdekekkel) kapcsolatos kérdéseikkel.<sup>13</sup>

A regionális bíróságok joggyakorlatának figyelembevétele a belső jogi ítéletek meghozatalakor arra utal, hogy a felépített jogvédelmi rendszerek működése alapvetően helyes irányt vett. A nemzetközi rendszerek ugyanis önmagukban sohasem elegendők: hatékony, és adott esetben a nemzetközi eredményeket, útmutatást figyelembe vevő belső jogi emberi jogvédelem szükséges. Ez a kérdéskör (a nemzeti és a nemzetközi rendszerek egymáshoz viszonyított hatékonysága) újra és újra felbukkan a vitás kérdések között: ez „magyarázza” az Amerikai Egyesült Államok távolmaradását az Amerika-közi rendszer bírósági ágától, a franciák ugyancsak megkésett belépését az EJEB rendszerébe, illetve a ma egyre erősödő vitákat Európában (Franciaországban, az Egyesült Királyságban).<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Sőt a nagy vihart kavart *Korbely*-ügy kapcsán a Legfelsőbb Bíróság – leleményes indoklással, de mégis – szembe ment az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletével. Strasbourg 2008. szeptemberi ítélete (EJEB, *Korbely kontra Magyarország*, 2008. szeptember 19., No. 9174/02.) értelmében ugyanis Korbely János 1956-os tatabányai sortűzelrendelése nem emberiség elleni bűncselekmény (*crimes against humanity*), hanem rajta pusztán emberölés kérhető számon, amely viszont – a hatályos szabályozás értelmében – elévült. A Legfelsőbb Bíróság meg is változtatta a korábbi ítéletét: csakhogy újra öt éves börtönbüntetésre ítélte a nyugalmazott őrnagyot, mégpedig több emberen elkövetett emberölés büntetetének kísérletével megalósított emberiség (sic!) elleni bűncselekmény miatt (2009. február 9., Bfv.X.1.055/2008/5.szám).

<sup>10</sup> T-025/04, C-304/06, Corte Constitucional de Colombia.

<sup>11</sup> BERNHARDT 2004.; FROWEIN 1998.; LAWSON 2004.

<sup>12</sup> Lásd: Sistema Costarricense de Información Jurídica: [www.pgrweb.go.cr/scij](http://www.pgrweb.go.cr/scij) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 01.); Lásd továbbá: BARKER 2007.

<sup>13</sup> JENNINGS 1996, 2–3.

<sup>14</sup> Lásd pl. MATHIEU 2016.

## Nemzetközi bírói fórumok egymásra hatása

A nemzetközi fórumok<sup>15</sup> kölcsönhatása, – mindenekelőtt, de nem kizárólag – az emberijogvédelemmel foglalkozó bíróságok interakciója nem új jelenség. Habár egyet kell értenem azzal, hogy az esetek többségében ez nem gondosan felépített és alkalmazott, hanem inkább eshetőleges,<sup>16</sup> vizsgálatra érdemesnek tartom azt a jelenséget, hogy egyre gyakrabban találunk utalást nemzetközi fórumok döntéseiben egy másik nemzetközi fórum gyakorlatára vagy annak egy részére. Valószínűleg a végletekig igaz az, hogy a nemzetközi bíráskodás általában olyan, mint a „főpapok titkos tudománya”:<sup>17</sup> a bírák ritkán fedik fel indokaikat; így a jogtudomány feladata marad az, hogy megtalálja a logikát e jelenség mögött.

A Nemzetközi Bíróság hatása a többi nemzetközi bíróságra egészen nyilvánvaló. Az emberi jogi kérdéseket félretéve is szembetűnő mindez. Erre példaként szolgálhat a két évtizede működő Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék (a továbbiakban: ITLOS) – eleddig szerény – gyakorlata is, amelyben találunk utalást a Nemzetközi Bíróság gyakorlatára. Például a 2001-es *Grand Prince*-ügyben (*Belize kontra Franciaország*) a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) tanácsának hatáskörére vonatkozó fellebbezési ügyben (*India kontra Pakisztán*) 1972-ben született ítéletre,<sup>18</sup> vagy a 2007-es *Hoshinmaru*-ügyben (*Japán kontra Oroszország*) mind az 1994-es *Katar v. Bahrein*, mind az 1978-as *égei-tengeri kontinentális talapzat* ügyében hozott ítéletben tett megállapításokra utalt az ITLOS.<sup>19</sup> A Nemzetközi Bíróságot időnként „elárasztó”, tengerjoggal, különösen tengeri határok kijelölésével kapcsolatos ügyek láttán mindez nem meglepő.<sup>20</sup>

A Nemzetközi Bíróság ugyanakkor hosszú évtizedeken, több mint fél századon át a nemzetközi bíráskodás fellegvárának, irányítójának tartotta önmagát (természetesen ez igaz is). A nemzetközi bíróságok elszaporodása ugyan nem változtatott e meggyőződésen, mindazonáltal jelentősen árnyalta a képet. Így 2007-ben megtört az a mintegy hatvanéves gyakorlat, hogy a Nemzetközi Bíróság csak az önmaga elődjének tekintett Állandó Nemzetközi Bíróságra,<sup>21</sup> esetenként egyes híresebb választottbírói döntésekre hivatkozott;<sup>22</sup> a *Bosznia-Hercegovina kontra Szerbia és Montenegró* ügyben<sup>23</sup> utalt ugyanis a volt Jugoszlávia területén elkövetett cselekményeket vizsgáló nemzetközi büntetőtörvényszék (a továbbiakban: ICTY) – például a *Kupreškić és társai, Krstić-, Stakić-, Tadić-, Galić-*

<sup>15</sup> Természetesen többfajta megközelítés lehetséges, én most a legtágabb általános fogalmat értem ez alatt (ám példáimba csak a legkiemelkedőbb bíróságokat, illetve kvázibírói testületeket vonom be): ugyanakkor az állandó – *ad hoc*, bírói – nem bírói szervek stb. kapcsán további korlátok is vonhatók. Lásd: ROMANO 1999, 715–717.

<sup>16</sup> Kovács 2002, 11.

<sup>17</sup> Kovács 2003a, 271.

<sup>18</sup> ITLOS, No. 8., „*Grand Prince*” (*Belize c. Franciaország*), 2001. április 20., 78.

<sup>19</sup> ITLOS, No. 14., „*Hoshinmaru*” (*Japán c. Oroszország*), 2007. augusztus 6., 86.

<sup>20</sup> Lásd továbbá: TREVES 1999.

<sup>21</sup> Lásd többek között már a legelső ítéletet, a *Korfu-szoros* ügyét, amelyben az Állandó Nemzetközi Bíróság 13. tanácsadó véleményére és a *felső-savoyai és gexi vámszabad területek* ügyére utal a Nemzetközi Bíróság (ICJ, *Egyesült Királyság kontra Albánia*, 1949. április 9., 24.).

<sup>22</sup> Előtte mindössze különvéleményekben találkozhattunk például a strasbourgi gyakorlattal, lásd például az 1999. augusztus 10-ei légi incidens ügyét (*Pakisztán kontra India*), ICJ, 2000. június 21.

<sup>23</sup> ICJ, *Bosznia-Hercegovina kontra Szerbia és Montenegró*, 2007. február 26., par. 188., 190., 195., 238., 248., 252., 254., 261.

*Nikolić-, Krnojelac-, Brđanin-*ügyekben hozott – ítéleteire is,<sup>24</sup> átvéve a megfelelő megállapításait.

Természetesen az ICTY is tartalmaz hivatkozásokat a Nemzetközi Bíróság gyakorlataira, például rögtön a kezdet kezdetén már a *Tadić*-ügyben<sup>25</sup> utaltak a *nicaraguai katonai és félkatonai tevékenységek* ügyére,<sup>26</sup> mégpedig a *de facto* funkcionárius mibenlétének értelmezése kapcsán.<sup>27</sup> Az immár KOVÁCS PÉTER személyében 2015 óta magyar bírával is rendelkező ICC, a Nemzetközi Büntetőbíróság is hivatkozott már a Nemzetközi Bíróság gyakorlatára<sup>28</sup> (sőt nemzeti felsőbbbíróságokra is),<sup>29</sup> például a kongói ügyekben (*Lubanga-*, illetve *Katanga-* és *Ngudjolo Chui*-ügyek).<sup>30</sup> De a Nemzetközi Bíróság bős–nagymarosi vízlépcsővel foglalkozó ügyére – és annak álláspontom szerint egyik nem éppen legszerencsésebb megállapítására – utalt (az elővigyázatossági elv kapcsán) még a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) Fellebbviteli Testülete (*Appellate Body*) is a hústermékekre vonatkozó közösségi intézkedések ügyében.<sup>31</sup>

Mindezen kiragadott példák<sup>32</sup> inkább átfogó képet nyújtanak arról, hogy a – mindegyre gyarapodó számú – nemzetközi bíróságok igenis figyelemmel vannak egymás tevékenységére, különösen akkor, amikor az általuk vizsgálandó ügyek valamilyen ponton összeérnek,<sup>33</sup> vagy egyébiránt hasznos érvelés, megközelítés vehető át a másiktól. A nemzetközi bíróságok és kvázibíróságok „elszaporodása” mindazonáltal éles kritikákat váltott ki,<sup>34</sup> például azt, hogy az „új” bíróságok elvehetik az ügyeket magától a Nemzetközi Bíróságtól.<sup>35</sup> Mások viszont egyáltalán nem találják ezt problematikusnak, sőt: állítják, doktrinális összhang áll fenn a fórumok között, legalábbis a nemzetközi jog legfőbb kérdései (például

<sup>24</sup> ICTY, *Kupreskić és társai*, IT-95-14-T, 2000. január 14.; *Krstić*, IT-98-33-T, 2001. augusztus 2., IT-98-33-A, 2004. április 19.; *Stakić*, IT-97-24-T, 2003. július 31., IT-97-24-A, 2006. március 22.; *Tadić*, IT-94-1-T, 1997. május 7.; *Galić*, IT-98-29-T, 2003. december 5.; *Nikolić*, IT-94-2-S, 2003. december 18.; *Krnojelac*, IT-97-25-T, 2002. március 15.; *Brđanin*, IT-99-36, 2004. szeptember 1.

<sup>25</sup> ICTY, *Tadić*, IT-94-1-T, 1997. május 7., par. 585.

<sup>26</sup> ICJ, *Nicaragua kontra Egyesült Államok*, 1986. június 27.

<sup>27</sup> Ugyanakkor más esetben el is távolodtak a Nemzetközi Bíróság gyakorlatától. Lásd: Kovács 2003b, 465.

<sup>28</sup> ICJ, *Kongói Demokratikus Köztársaság kontra Uganda*, 2005. december 19.

<sup>29</sup> Például Peru vagy Németország legfelsőbb bíróságaira, lásd a következő lányszövegben hivatkozott *Katanga-* és *Ngudjolo Chui*-ügyek esetében: par. 501., 510.

<sup>30</sup> ICC, *Főügyész kontra Thomas Lubanga Dyilo*, 2012. március 14., ICC-01/04-01/06., fn. 1644.; ICC, *Főügyész kontra Katanga és Ngudjolo Chui*, 2008. szeptember 30., ICC-01/04-01/07., par. 238., 240. A nemzetközi büntetőbírósági fórumok, illetve interakciójuk kapcsán lásd még: ABI-SAAB 1999, 931–933.; ORAKHELASHVILI 2008, 161–180.

<sup>31</sup> WTO Appellate Body, *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, 1998. január 16., WT/DS26/AB/R, fn. 93.

<sup>32</sup> Hiszen a fent jelzettekén kívül még számos nemzetközi bírói vagy kvázibírói fórum létezik, és az említettek esetében sem kimerítő az idézetek felsorolása. A sokszínűség problémája tekintetében lásd: KINGSBURY 1999, 680.; KUPFER SCHNEIDER 2006, 119–127.

<sup>33</sup> Lásd: GUILLAUME 1995, 855.

<sup>34</sup> Lásd pl.: ROMANO 1999, 709. Emlékeztet William of Ockham bölcs mondására, miszerint „*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*” (vagyis az egységeket – intézményeket – nem szabad szükségtelenül megtöbbszörözni). A lehetséges veszélyekről: DUPUY 1999, 798–799.

<sup>35</sup> Erre kiváló ellenpéldaként szolgálhatnak az Emberi Jogok Amerikai-közi Bírósága (a továbbiakban: EJAB) és a Nemzetközi Bíróság viszonylatában a konzuli segítségnyújtásra vonatkozóan előbbi fórum által megfogalmazott tanácsadó vélemény (EJAB, OC-16/99), illetőleg az utóbbi bíróság előtti azonos tárgyú peres eljárások (*Breard-, LaGrand-, Avena-* ügyek).

a nemzetközi jog forrásai, állami felelősség stb.) tekintetében.<sup>36</sup> Magam is úgy vélem, nem haszontalan a nemzetközi bíraskodás terjedése és kiterjedése. Álláspontom szerint például a közeljövőben egy újabb, valószínűleg a legfenyegetőbb globális probléma megoldására is nemzetközi bíróságot kell létrehozni: ha nem állítanak fel hamarosan egy olyan nemzetközi környezetvédelmi bírói fórumot, amely értelemszerűen rendelkezik a szükséges állami felhatalmazásokkal és támogatással, az emberiség kifut az időből.<sup>37</sup> Ami a jelenleg is működő nemzetközi bíróságokat illeti, valóban ügyelniük kell arra, hogy renitens államok ne használhassák fel létezésüket és tevékenységüket a nemzetközi jog gyengítésére, ehhez pedig az szükséges, hogy ténylegesen figyeljenek a nemzetközi jog többé-kevésbé egységes alkalmazására, ez pedig értelemszerűen párbeszédhez,<sup>38</sup> kölcsönhatáshoz, interakcióhoz vezet. Ezek alapján pedig a jövőben is elvárható, hogy a nemzetközi bíróságok egymásra hatása legalább ugyanilyen intenzíven, ha nem intenzívebben, folytatódjék.

## Nemzetközi bírói fórumok egymásra hatása emberi jogi kérdésekben

A nemzetközi emberi jogi fórumok közül nyilvánvalóan a regionális rendszerek sikeresebbek. Ugyanakkor igazán hatékony regionális rendszerrel csak két földrész büszkélkedhet – és természetesen a hatékonyságról is megoszlanak a vélemények –, ám az afrikai földrész is, mindenfajta nyilvánvaló nehézségei ellenére, megpróbál fölzárkózni e sorba.<sup>39</sup> Ha Ausztráliáért e tekintetben nem is aggódunk, más a helyzet az ázsiai földrészen, amelynek feltétlenül szüksége lenne egy emberijog-védelmi rendszerre, ám amely, ha lehet, még Afrikánál is rosszabb kártyákkal rendelkezik e tekintetben.<sup>40</sup>

Az emberi jogi kérdésekben alapvetően nem érvényesül az a formula, hogy amit az univerzális szintű fórum – jelen esetben, mivel általában<sup>41</sup> csak polgári és politikai jogokról beszélünk, az Emberi Jogi Bizottság – mond, annak meghatározó jelentősége lenne a regionális bíróságokra, bár az utóbbi években az egymásra hatás tekintetében üdvös tendencia kezd kibontakozni. Elsődleges kivételt azonban – azon korlátokkal, hogy a regionális emberi jogi bíróságok olykor nem haboznak továbblépni a jogvédelem terén – a Nemzetközi Bíróság kapcsolódó ítéletei és megállapításai képeznek. Különösen az EJEB-ről és az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságáról (a továbbiakban: Amerika-közi Bíróság vagy EJAB) feltétlenül elmondható, hogy jogfejlesztést hajtanak végre. Ennek megfelelően regionális szinten korántsem meglepő, hogy a mintájukra felállított afrikai fórumok – az Ember és Népek

<sup>36</sup> CHARNEY 1998, 101–382.

<sup>37</sup> A Nemzetközi Bíróság egyik legutóbbi döntése a Costa Rica v. Nicaragua ügyben sajnos nem tudta eloszlatni ezt a kételyt (lásd: Nemzetközi Bíróság, a Nicaragua által a határvidéken folytatott tevékenység és a San Juan folyó mentén Costa Ricában épített út ügye, 2015. december 16.). A problémáról lásd még: KISS 1999.; KISS 2007.; BOISSON DE CHAZOURNES 2007.; DRIESEN 2003.

<sup>38</sup> Mindezt Charney is helyesnek találja. Lásd: CHARNEY 1998, 315–345.; CHARNEY 1999, 699–700.

<sup>39</sup> Lásd: MUBIALA 2007.; MURRAY 1999.; QUASHIGAH 1998.

<sup>40</sup> Az erőtlén FÁK emberijog-védelmi rendszeréről sem feledkeztem meg, ám keretei és tartalma alapján nem éri el sem a „regionális”, sem az „emberijog-védelmi” minősítést.

<sup>41</sup> Az Emberi jogok amerikai egyezménye és emberi jogok afrikai egyezménye tartalmaz második, sőt adott esetben harmadik generációs jogokat is, ám esetükben is a bizottsági, illetve bírósági ítélkezési gyakorlat főleg az első generációra koncentrálna.

Jogainak Afrikai Bizottsága és Bírósága – különös figyelemmel viseltetnek a strasbourgi és San José-i gyakorlat iránt.<sup>42</sup>

Ami az Amerika-közi és az Európai Emberi Jogi Bíróságot illeti, meg-megjelenik ítéleteinkben a Nemzetközi Bíróság gyakorlata.<sup>43</sup> Strasbourg tekintetében a híresebbek közül például a *Ciprus kontra Törökország* ügyben,<sup>44</sup> a *Mamatkulov és Askarov kontra Törökország* ügyben,<sup>45</sup> a *Loizidou kontra Törökország* ügyben,<sup>46</sup> és idetartozik – még a korai időkből – a *belga nyelvi ügy*<sup>47</sup> is. Az Amerika-közi Bíróság esetében természetesen hivatkoztak a Nemzetközi Bíróságra<sup>48</sup> például a *16. tanácsadó véleményben* vagy példának okáért a *Blake kontra Guatemala*<sup>49</sup> és a *Castillo Petruzzi-ügyben*.<sup>50</sup>

E tekintetben elegendőnek tartom a többé-kevésbé egységes jogalkalmazást, példaként a KINGSBURY és CHARNEY által is emlegetett különbségre utalok, amely a regionális emberi jogi bíróságok és a Nemzetközi Bíróság között áll fenn egyes kérdésekben: nem okoz ugyanis problémát az, hogy az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága olykor keményebb követelményeket állít az államok elé, mint Hága.<sup>51</sup> Akár ezáltal is a több nemzetközi bíróság léte és együttműködése a nemzetközi jog fejlődését eredményezheti.

Az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatával is egyre gyakrabban (bár részben még mindig szerény számban) találkozunk a két regionális bíróság ügyeiben.<sup>52</sup> Az Amerika-közi Bíróság mindenekelőtt a tisztességes tárgyalással kapcsolatos *16.*<sup>53</sup> és a papír nélküli migránsokkal foglalkozó *18. tanácsadó véleményében*<sup>54</sup> hivatkozott az EJB gyakorlatára. Később, a 2009-es *Barreto Leiva kontra Venezuela* ügyben az Amerika-közi Bíróság a felsőbb bírósághoz való fordulás jogát elemezve – az Egyezségokmány és az Emberi jogok amerikai egyezménye hasonlóságaira építve – az EJB olasz, spanyol és kolumbiai ügyeit idézte, kitérve arra a megállapításra, hogy a törvény által meghatározottság nem jelenti azt, hogy az állam maga dönt arról, van-e jogorvoslat.<sup>55</sup> Mindez – reményeim szerint – az emberi jogi fórumok egymásra hatása által megerősített univerzalitás irányába ható lépésnek tekinthető. Pusztán egyetlen

<sup>42</sup> Lásd: LAMBERT-ABDELGAWAD 2005.; MOHAMED 1999.; OLINGA 2005.

<sup>43</sup> Lásd továbbá: KOVÁCS 2003a, 269–341.

<sup>44</sup> EJEB, *Ciprus kontra Törökország*, 2001. május 10., No. 25781/94., *inter alia* par. 90–93.

<sup>45</sup> EJEB, *Mamatkulov és Askarov kontra Törökország*, 2005. február 4., No. 46827/99., 46951/99., par. 46–48.

<sup>46</sup> EJEB, *Loizidou kontra Törökország*, 1996. december 18., No. 15318/89., par. 45.

<sup>47</sup> EJEB, Case relating to “Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium” (prel.), No. 1474/62.; 1677/62.; 1691/62.; 1769/63.; 1994/63.; 2126/64.; 1967. február 9., par. 1.

<sup>48</sup> Lásd továbbá az *Ivcher Bronstein-ügy* érdekességéről: KOVÁCS 2003b, 465.

<sup>49</sup> EJAB, *Blake v. Guatemala*. Merits. Judgment of January 24, 1998, Series C No. 36., Trindade bíró különvéleménye, par. 5., 18.

<sup>50</sup> EJAB, *Castillo Petruzzi et al. v. Peru*. Prel. Judgment of September 4, 1998, Series C No. 41., par. 77.

<sup>51</sup> Például az észak-ciprusi eseményekért való felelősség tekintetében (EJEB, *Loizidou kontra Törökország*) vagy a hondurasi eltűnések ügyében (EJAB, *Velásquez-Rodríguez kontra Honduras*), lásd ezzel szemben a nicaragui katonai és félkatonai tevékenységek ügyét. KINGSBURY 1999, 681.

<sup>52</sup> Lásd továbbá: PINTO 1999, 840.

<sup>53</sup> EJAB, Advisory opinion OC-16/99 of October 1, 1999, The right to information on consular assistance in the framework of the guarantees of the due process of law.

<sup>54</sup> EJAB, Advisory opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants.

<sup>55</sup> EJAB, *Barreto Leiva kontra Venezuela*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 17, 2009, Series C No. 206., par. 83–85.

tényező árnyékolja be, s taszítja akadémiai eszme-futtatások szintjére ezt az alapvetően pozitív fejlődési irányt: mégpedig a hatékonyság hiánya (a *Barreto Leiva*-ügyben tizenkét év eltelt, mire az ügyet az Amerika-közi Bizottság a bíróság elé utalta).

Ami az európai rendszert illeti, itt már nagyobb változatossággal találkozunk. Az EJEB jóval többször hivatkozott az EJB-re, többek között a már említett *Mamatkulov*-ügyben<sup>56</sup> az ideiglenes intézkedések kapcsán, a jól ismert *Öcalan*-ügyben<sup>57</sup> a halálbüntetés kapcsán, a *Çiçek*-,<sup>58</sup> a *Varnava*-,<sup>59</sup> illetve a *Kurt kontra Törökország*<sup>60</sup> ügyben az erőszakos eltűnések témakörében. A *Vallianatosz*-ügyben<sup>61</sup> PINTO DE ALBUQUERQUE különvéleményében utal az EJB-re a szerződéshez fűzött fenntartások tekintetében. A *Dvorski*-ügyben<sup>62</sup> a tiszteséges tárgyaláshoz való jog és az ügyvédhez való jog vonatkozásában találkozunk – szintén különvéleményben – az EJB gyakorlatával. A *Baka*-ügyben<sup>63</sup> a bírói függetlenségről szóló általános kommentár kapott helyet; a *Saadi kontra Egyesült Királyság* ügyben<sup>64</sup> pedig a menekültkérelem beadása kapcsán utaltak az EJB által meghatározott kritériumokra. A *Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország* ügyben<sup>65</sup> – amelyben az Európa Tanács két tisztviselője tett panaszt amiatt, hogy nem tudtak a görög választáson szavazni Strasbourgból – az EJEB még a vonatkozó általános EJB-kommentár szövegezése kapcsán lezajlott vitákra is kitér: megemlíti, hogy ott sem jutottak dülőre a kérdésben, majd végül elutasítja a panaszt. A 2012-es *De Souza Ribeiro kontra Franciaország* ügyben<sup>66</sup> a menekültügyi határidők hosszabbítása nyomán, a szintén 2012-es *Nada kontra Svájc* ügyben<sup>67</sup> az al-Káidával összefüggésbe hozható bankvagyon (biztonsági tanácsi határozaton alapuló) zárolása tekintetében, a 2014-es *S. A. S. kontra Franciaország* ügyben<sup>68</sup> a burka-nikáb viselése kapcsán, a szintén 2014-es *Marguš kontra Horvátország* ügyben<sup>69</sup> pedig azzal kapcsolatban hivatkozott az EJEB az EJB-re, hogy a kínzás elkövetése ellenére adott amnesia ellentétben áll a büntettek kivizsgálására, illetve felszámolására irányuló kötelezettséggel.

Az, hogy a 2016. decemberi, Lampedusát (migránsok Tunéziába való visszavitelét) érintő *Khlaifia és társai kontra Olaszország* ügyben<sup>70</sup> a beavatkozók hivatkoznak az EJB gyakorlatára, azt mutatja, hogy ez az interakció olyan mértékig természetesnek számít, hogy

<sup>56</sup> EJEB, *Mamatkulov*-ügy, op. cit. par. 40–45.

<sup>57</sup> EJEB, *Öcalan kontra Törökország* (nagykamara), 2005. május 12., No. 46221/99., par. 60.

<sup>58</sup> EJEB, *Çiçek kontra Törökország*, Maruste bíró különvéleménye, 2001. február 27., No. 25704/94.

<sup>59</sup> EJEB, *Varnava és társai kontra Törökország* (nagykamara), 2009. szeptember 18., Nos. 16064/90 et al., par. 99–107.

<sup>60</sup> EJEB, *Kurt kontra Törökország*, 1998. május 25., No. 24276/94., par. 65.

<sup>61</sup> EJEB, *Vallianatosz és társai kontra Görögország* (nagykamara), Pinto de Albuquerque bíró különvéleménye, 2013. november 7., Nos. 29381/09 et al.

<sup>62</sup> EJEB, *Dvorski kontra Horvátország* (nagykamara), Kalaydjieva, Pinto De Albuquerque és Turković bírák különvéleménye, 2015. október 20., No. 25703/11., par. 4.

<sup>63</sup> EJEB, *Baka kontra Magyarország* (nagykamara), 2016. június 23., No. 20261/12., par. 73–76.

<sup>64</sup> EJEB, *Saadi kontra Egyesült Királyság* (nagykamara), 2008. január 29., No. 13229/03., többek között par. 31–32.

<sup>65</sup> EJEB, *Sitaropoulos és Giakoumopoulos kontra Görögország* (nagykamara), 2012. március 15., No. 42202/07., par. 26.

<sup>66</sup> EJEB, *De Souza Ribeiro kontra Franciaország* (nagykamara), 2012. december 13., No. 22689/07., par. 50.

<sup>67</sup> EJEB, *Nada kontra Svájc* (nagykamara), 2012. szeptember 12., No. 10593/08., par. 88–92.

<sup>68</sup> EJEB, *S. A. S. kontra Franciaország* (nagykamara), 2014. július 1., No. 43835/11., par. 38–39.

<sup>69</sup> EJEB, *Marguš kontra Horvátország* (nagykamara), 2014. május 27., No. 4455/10., par. 48–50.

<sup>70</sup> EJEB, *Khlaifia és társai kontra Olaszország* (nagykamara), 2016. december 15., No. 16483/12., par. 86., 233.

érdemes felhasználni az érvelésben is. Újfént felvetődik a kérdés, hogy ez az emberi jogok univerzalitása felé tett lépésnek tekinthető-e. Álláspontom szerint igen, hiszen kristálytisztán látszik, hogy az elmúlt években mennyire erősödött ez a tendencia: a közel 450 hivatkozásból több mint 300 született 2010 óta!

Mint láhattuk, az EJEB – nem pusztán hosszabb ideje tartó gyakorlatából következően – sokkal többet hivatkozik az Emberi Jogi Bizottságra, mint az Amerika-közi Bíróság. Mindent egybevetve azonban egyes szerzők óvatosságra intenek: szerintük nem beszélhetünk igazi, „kölcsonös” egymásra hatásról, hanem pusztán „olyan unilateralizmusról, amelyhez bizonyos bírói arisztokratizmus társul”.<sup>71</sup>

Álláspontom szerint – habár a bírák fejébe tényleg nem láthatunk bele, így a közvetlen magyarázattal nem rendelkezhetünk – a tudomány számára érdekes jelenség az, hogy a nemzetközi jogban valóban eltérő egyezményeken alapuló törvényszékek egymás ítélkezési gyakorlatát felhasználják érveik alátámasztására. Mindez még akkor sem tűnik szentségtörésnek, ha való igaz, hogy például az Egyezségokmányban foglalt jogok csak nagy vonalakban egyeznek az Emberi jogok európai egyezménye 2–14. cikkeiben felsoroltakkal.<sup>72</sup>

Ha pusztán számadatok alapján akarom ábrázolni a tendenciákat, másra is fény derül: például kivüláglík, hogy az Amerika-közi Bíróság nem idézi olyan gyakran sem a Nemzetközi Bíróságot, sem az Emberi Jogi Bizottságot, mint az EJEB-et. Ez utóbbinál viszont különösebb eltérés nem tapasztalható: valamivel több hivatkozás van az Emberi Jogi Bizottságra, ám körülbelül azonos számú az Amerika-közi Bíróságra és a Nemzetközi Bíróságra tett kifejezett utalás. E kérdés relevanciáját tükrözi, hogy külön tájékoztatót adtak ki Strasbourgban 2016-ban, összefoglalandó az EJEB által idézett Amerika-közi gyakorlatot.<sup>73</sup>

Ami a pusztán regionális szintű kölcsönhatást illeti, emberi jogi tekintetben feltétlenül kiemelkedő az Európai Unió Bírósága és a strasbourgi bíróság egymásra hatása. A luxembourgi bíróság valóban úttörő szerepet vállalt ebben a – nemzetközi jogászok által ma már féltve közelített – *sui generis* jogrendszerben az emberi jogok (ahogy ott nevezik: alapjogok) védelme területén. Igazából a luxembourgi gyakorlat volt az, amely változásokat generált annak idején a közösségi jogszabályok között is, elérve, hogy a kilencvenes évektől az emberi jogi vonatkozású kölcsönhatás új korszakába lépjen az öreg kontinensen.<sup>74</sup> Több tekintetben is összekapcsolódott a két jogrendszer: az uniós és az Európa tanácsi; elég megemlíteni a 14. kiegészítő jegyzőkönyv azon – mostoha sorsú – kitételét, amelynek értelmében az Európai Unió csatlakozhatna az EJEE-hez.<sup>75</sup> Mindazonáltal ettől függetlenül is igen jelentős alapjogvédelmi ítélkezési gyakorlatról beszélhetünk a luxembourgi bíróságon. Az ügyek egy részében – kifejezetten vagy anélkül – figyelembe vették és követték a strasbourgi irányvonalat,

<sup>71</sup> KOVÁCS 2003b, 464.

<sup>72</sup> Kiegészítve a megfelelő jegyzőkönyvek rendelkezéseivel.

<sup>73</sup> *Research Report. References to the Inter-american Court of Human Rights and Inter-American instruments in the case-law of the European Court of Human Rights.* Council of Europe, European Court of Human Rights, 2016. Elérhető: [www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_inter\\_american\\_court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_inter_american_court_ENG.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 01.)

<sup>74</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke kifejezetten tartalmazza az EJEE által biztosított jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét.

<sup>75</sup> 14. kiegészítő jegyzőkönyv, 17. cikk, az EJEE 59. cikkét kiegészítendő (Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. CETS No. 194.)



ám egyes esetek például a magánélethez való jog igen eltérő értelmezését adták.<sup>76</sup> Sőt még arra is akad példa, hogy a luxembourgi bíróság gyakorlata visszaszivárog Strasbourgba (*Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság*<sup>77</sup> vagy az *Andrejeva kontra Lettország* ügy).<sup>78</sup> A két európai bíróság kölcsönhatásának egyébiránt jelentékeny irodalma van.<sup>79</sup> Ennél dogmatikai szempontból sokkal érdekesebb folyamat, hogy olyan regionális szervezetek is hatással vannak egymásra, amelyek egyezményes alapja teljes mértékben különböző. Ami az Amerika-közi Bíróság megközelítését illeti, ők egyik (5.) tanácsadó véleményükben kijelentették, hogy más fórumok eredményeit a jogvédelem növelésére használják fel, ám e más rendszerek megszorítóbb értelmezését nem veszik át;<sup>80</sup> és ezt követik is. Az EJEB azonban más megközelítést alkalmaz: ítéleteinek számához képest kevés a hivatkozás<sup>81</sup> (ez magyarázható azzal a valóban mérvadó és elvitathatatlan ítélkezési gyakorlattal, amelyet magának tudhat). Ugyanakkor az EJEB – úgy tűnik – az elmúlt fél évtizedben elindult azon az úton, hogy hangsúlyosabban figyelembe vegye más emberi jogi fórumok tapasztalatait.

Ha kifejezetten az Emberi Jogi Bizottság e kölcsönhatásban betöltött szerepét vizsgáljuk, megkerülhetetlen, hatalmas lépés volt, amikor 2010. november 30-ai *Diallo*-ítéletében maga a Nemzetközi Bíróság hivatkozott az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatára,<sup>82</sup> alátámasztandó saját érvelését.<sup>83</sup> Kifejezetten utalt a *Maroufidou kontra Svédország* ügyre,<sup>84</sup> illetve a 15. számú általános kommentárra (tematikus elemzésre) a külföldiek jogállása tekintetében (később, a személyi biztonság kapcsán a 8. számúra is).<sup>85</sup> A Nemzetközi Bíróság ezt követően – szinte a hivatkozás indoklásaként – általánosságban méltatta az Emberi Jogi Bizottság által felállítása óta felépített joggyakorlatot. Igaz, sietett azt is kijelenteni, hogy semmilyen módon nem köti a Nemzetközi Bíróságot az Emberi Jogi Bizottság az Egyezségokmány értelmezése kapcsán (de kellő súllyal figyelembe veszi). A hivatkozás további indokaként végül a hágai testület is azon okokat jelölte meg, amelyek a bírói fórumok egymásra hatása kapcsán a jogalkalmazók (és így végső soron az Egyezségokmány által védett személyek) számára a legfontosabbak: a tisztánlátást, a következetességet és a jogbiztonságot. E tényezők azok, amelyek növelhetők e kölcsönhatás révén, és így elkerülhető a nemzetközi bíróságok proliferációja kapcsán aggodalmaiknak hangot adók legnagyobb félelme: a *forum shopping* lehetősége,<sup>86</sup> amely végül a jogvédelem hatékonyságának zuhanásához vezethetne.

Hogy a Nemzetközi Bíróságnál az EJB-re való hivatkozás nem rendszeres, az egyenesen következik az elé kerülő ügyek számából is. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)

<sup>76</sup> Lásd pl.: SPIELMANN 2001; LAWSON 1994.

<sup>77</sup> EJEB, *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság*, 2002. július 11., No. 28957/95., par. 43–45., 68., 92.

<sup>78</sup> EJEB, *Andrejeva kontra Lettország*, 2009. február 18., No. 55707/00., par. 37.

<sup>79</sup> Lásd (a teljesség igénye nélkül) pl. WELLER 2005.; SÜLYOK 2005.; SZALAYNÉ SÁNDOR 2005.

<sup>80</sup> Lásd: SHELTON 2007, 475.

<sup>81</sup> Az Amerika-közi Bíróság minden második ítéletében valamilyen módon utal az EJEB-re, az EJEB – az utóbbi években felgyorsítva a folyamatot – immár száznál is több ítéletben hivatkozik az Amerika-közi gyakorlatra.

<sup>82</sup> Hivatkozik a regionális rendszerekre is, lásd: Nemzetközi Bíróság, *Sadio Diallo (Guineai Köztársaság kontra Kongói Demokratikus Köztársaság)*, 2010. november 30., par. 67–68.

<sup>83</sup> Nemzetközi Bíróság, *Diallo*-ítélet, op. cit. par. 66.

<sup>84</sup> Emberi Jogi Bizottság, *Maroufidou kontra Svédország*, No. 58/1979.

<sup>85</sup> Nemzetközi Bíróság, *Diallo*-ítélet, op. cit. par. 77. A *Diallo*-ítéletet különféle aspektusokból vizsgálták. Lásd többek között: ZRILIC 2015.

<sup>86</sup> Lásd pl.: EJEB, *Folgero és társai kontra Norvégia* (nagykamara), Zupančič és Borrego Borrego bírák különvéleménye, 2007. június 29., No. 15472/02.

2012-es *tanácsadó véleménye*<sup>87</sup> azonban – amelyben a bíróság előtti egyenlőség és a tisztességes tárgyaláshoz való jog kapcsán hivatkozik a testület az EJB-re – bizonyítja, hogy nem egyedi, megismételhetetlen jelenségről van szó, hanem valóban e fórumon is a gondolkodás iránya változott meg.

Az emberi jogi fórumok egymásra hatása tehát olyan folyamat, amely lassan nyert teret magának, és ma már nem számít olyan kuriózumnak, mint akár néhány évvel ezelőtt. Úgy vélem, a Nemzetközi Bíróság *Diallo*-ítélete – és benne az Emberi Jogi Bizottságra való hivatkozás – mindenképpen hozzájárult az attitűd megváltozásához. Megkockáztatom, hogy ez fordulópontnak számított, hiszen a kölcsönhatás intenzitása látványosan megnövekedett az elmúlt néhány esztendőben. Érdemes leszögezni, hogy pozitív folyamatról van szó, mert a nemzetközi bírói fórumok egymásra hatása mindig növeli, és sosem csökkenti az emberi-jog-védelem szintjét, ezáltal pedig hozzájárul ahhoz, hogy ezen intézmények betölthessék funkciójukat.

## Felhasznált irodalom

- ABI-SAAB, Georges (1999): Fragmentation or Unification: Some Concluding Remarks. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 919–933.
- BARKER, Robert S. (2007): Stability, Activism and Tradition: the Jurisprudence of Costa Rica's Constitutional Chamber. *Duquesne Law Review*, Vol. 45, Spring. 523–543.
- BERNHARDT, Rudolf (2004): Judgments of international human rights courts and their effects in the internal legal order of states. In BATTAGLINI, Giovanni – BENVENUTI, Paolo – CASSESE, Antonio – GAJA, Giorgio – GIANELLI, Alessandra – GIARDINA, Andrea – LATTANZI, Flavia – MENGOZZI, Paolo – MIELE, Alberto – PALMISANO, Giuseppe – PICCHIO FORLATI, Laura – SPINEDI, Marina – ZICCARDI, Piero eds.: *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*. Napoli, Scientifica. 429–440.
- BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence (2007): La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale. In *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*. Paris, Dalloz. 41–57.
- CHARNEY, Jonathan I. (1998): *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?* The Hague – Boston – London, Martinus Nijhoff. (Recueil des cours de l'Académie de droit international, Vol. 271) 101–382.
- CHARNEY, Jonathan I. (1999): The Impact on the Legal System of the Growth of International Courts and Tribunals. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 697–708.
- CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán (2004): Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz. 19–29.
- COLLOT, Pierre-Alain (2006): *Le principe de non-discrimination au regard de l'appartenance nationale dans le droit constitutionnel des Etats tchèque, slovène et hongrois*. Paris, Broché.

<sup>87</sup> Nemzetközi Bíróság, tanácsadó vélemény a Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap elleni panasz tárgyában a Nemzetközi Munkügyi Szervezet Adminisztratív Törvényszéke által hozott 2867. sz. ítélet kapcsán (Judgment no. 2867. of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the International Fund for Agricultural Development), 2012. február 1., par. 39.

- DRIESEN, David M. (2003): Thirty Years of International Environmental Law: A Retrospective and Plea for Reinvigoration. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 30, No. 2. 353–368.
- DUPUY, Pierre-Marie (1999): The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 791–807.
- FROWEIN, Jochen A. (1998): Der Straßburger Grundrechtsschutz in seinen Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen und das Gemeinschaftsrecht. In KREUZER, Karl F. – SCHEUING, Dieter H. – SIEBER, Ulrich eds.: *Europäischer Grundrechtsschutz*. Baden Baden, Nomos. 25–37.
- GUILLAUME, Gilbert (1995): The Future of International Judicial Institutions. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, No. 4. 848–862.
- JENNINGS, R. Y. (1996): The Judiciary, International and National, and the Development of International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, No. 1. 1–12.
- KECSKÉS László (2006): Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány*, 167. évf. 9. sz. 1081–1089.
- KINGSBURY, Benedict (1999): Foreword: Is the Proliferation of International Courts and Tribunals a Systematic Problem? *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 679–696.
- KISS, Alexandre (1999): La protection internationale de deux valeurs fondamentales de l'humanité: les droits de l'homme et l'environnement. In BUSUTTIL, Salvino ed.: *Mainly Human Rights. Studies in Honour of J. J. Cremona*. Valletta, Fondation Internationale Malte. 109–118.
- KISS, Alexandre (2007): Une étude d'impact. Les effets de la protection de l'environnement sur le droit international. In *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*. Paris, Dalloz. 207–222.
- KOVÁCS Péter (1998): Alkotmányosság és nemzetközi jog. In JOBBÁGYI Gábor szerk.: *Iustum, aequum, salutare. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Osiris. 187–203.
- KOVÁCS Péter (2002): Szemtől szembe... Avagy hogyan kölcsönöznek egymástól a nemzetközi bíróságok, különös tekintettel az emberi jogi vonatkozású ügyekre. *Acta Humana*, 13. évf. 49. sz. 3–11.
- KOVÁCS Péter (2006): Jus gentium ante portas vel intra muros. In HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs szerk.: *Formatori Iuris Publici Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii (Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára)*. Budapest, Szent István Társulat. 249–258.
- KOVÁCS, Péter (2010): La collision d'une norme constitutionnelle et du droit international dans la pratique de la Cour Constitutionnelle hongroise. *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 7, No. 1. 14–23.
- KOVÁCS, Péter (2003a): Développement et limites de la jurisprudence en droit international. In Société Française pour le Droit International: *La juridictionnalisation du droit international*. Paris, Pedone.
- KOVÁCS, Péter (2003b): Developments and Limits in International Jurisprudence. *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 31, No. 3.
- KOVÁCS, Péter (2008): A la recherche du bon chemin... ou l'affaire du mandat d'arrêt européen devant la Cour constitutionnelle hongroise. In MOUTON, Jean-Denis ed.: *La France, l'Europe et le Monde (Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier)*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy. 349–365.

- KUPFER SCHNEIDER, Andrea (2006): Not quite a World without Trials: Why International Dispute Resolution is Increasingly Judicialized. *Journal of Dispute Resolution*, Vol. 2006, No. 1. 119–129.
- LAMBERT-ABDELGAWAD, Elisabeth (2005): Le rayonnement de la jurisprudence de la Cour européenne à l'égard de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. In COHEN-JONATHAN, Gérard – FLAUSS, Jean-François eds.: *Le rayonnement international de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Bruxelles, Bruylant-Némésis. 139–187.
- LAWSON, Rick (1994): Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg. In LAWSON, Rick: *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*. Volume III. Dordrecht, Matthijs de Blois.
- LAWSON, Rick (2004): Interaction between the national judiciary and the European Court of Human Rights: subsidiarity, cooperation and supervision. In *Report of the Seminar "Implementation of Human Rights: the Efficiency of Justice in the Council of Europe and its Member States"*. The Hague, Netherlands Ministry of Foreign Affairs. (NJCM, Dutch section of the International Commission of Jurists 19–20 April 2004. NJCM, Leiden, 2004.) 61–67.
- MATHIEU, Bertrand (2016): S'opposer à la Cour européenne des droits de l'homme? C'est possible et justifié. *Le Figaro*, 17. 11. 2016. Elérhető: [www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/11/17/31002-20161117ARTFIG00341-bertrand-mathieu-s-opposer-a-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-c-est-possible-et-justifie.php](http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/11/17/31002-20161117ARTFIG00341-bertrand-mathieu-s-opposer-a-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-c-est-possible-et-justifie.php) (A letöltés időpontja: 2016. 12. 01.)
- MOHAMED, Abdelsalam A. (1999): Individual and NGO Participation in Human Rights Litigation Before the African Court of Human and Peoples's Rights: Lessons from the European and Inter-American Courts of Human Rights. *Journal of International Law & Practice*, Vol. 8, No. 2. 377–396.
- MUBIALA, Mutoy (2007): L'accès de l'individu à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. In KOHEN, Marcelo G. ed.: *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution Through International Law*. Leiden, Martinus Nijhoff. 369–420.
- MURRAY, Rachel (1999): Serious or Massive Violations under the African Charter on Human Rights and Peoples' Rights: A Comparison with the Inter-American and European Mechanisms. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 17, No. 2. 109–133.
- OLINGA, Alain Didier (2005): Les emprunts normatifs de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples aux systèmes européen et interaméricain de garantie des droits de l'Homme. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, No. 62. 499–537.
- ORAKHELASHVILI, Alexander (2008): The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence? *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1. 161–182.
- PINTO, Mónica (1999): Fragmentation or Unification among International Institutions: Human Rights Tribunals. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 833–842.
- QUASHIGAH, E. K. (1998): The African Court on Human Rights: Prospects, in Comparison with the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. In *The African Society of International and Comparative Law: Proceedings of the Tenth Annual Conference*. Addis Ababa, 3–5 August 1998. 59–69.
- RAISZ, Anikó (2008): L'absence paradoxale de la jurisprudence de la CJCE dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle hongroise. *Civitas Europa*, No. 20. 133–151.
- ROMANO, Cesare P. R. (1999): The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 709–751.

- SHELTON, Dinah (2007): International Human Rights Law: Principled, Double, or Absent Standards? *Journal of Law and Inequality*, Vol. 25, No. 2. 467–513.
- SPIELMANN, Dean (2001): Jurisprudence des juridictions de Strasbourg et de Luxembourg dans le domaine des droits de l'homme: conflits, incohérences et complémentarités. In ALSTON, Philip ed.: *L'Union européenne et les droits de l'homme*. Bruxelles, Bruylant.
- SULYOK Gábor (2005): Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta Humana*, 16. évf. 2. sz. 30–56.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2005): Interferencia az Európai Bíróság és az EJEB gyakorlatában. *Acta Humana*, 16. évf. 2. sz. 13–29.
- TREVES, Tullio (1999): Conflicts between the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice. *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, No. 4. 809–822.
- VÁRNAY, Ernő – TATHAM, Allan F. (2006): A New Step on the Long Way – How to Find the Proper Place for Community Law in the Hungarian Legal Order? *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 3, No. 3. 76–84.
- VÖRÖS Imre (2002): Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. *Jogtudományi Közlöny*, 57. évf. 9. sz. 397–407.
- WELLER Mónika (2005): Emberi jogok a luxembourgi bíróság gyakorlatában. *Acta Humana*, 16. évf. 2. sz. 64–75.
- ZRILIC, Jure (2015): Jurisprudential Interaction between ICSID Tribunals and the International Court of Justice. In BJORKLUND, Andrea K. ed.: *Yearbook on International Investment Law and Policy 2013–2014*. Oxford, Oxford University Press. 305–336.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Anikó Raisz*

### **The Human Rights Committee in the Interaction of International Tribunals**

*The International Covenant on Civil and Political Rights – which “celebrates” its 50<sup>th</sup> anniversary in 2016 – belongs to those not too numerous documents which have become somehow an important part of the history of mankind. Either as the initiative of a process or as the realization of a process, but they determined – of course, along with other factors – the development of humankind. The International Covenant on Civil and Political Rights belongs to both of these categories at the same time: being a realization of the human rights development having started somewhat two decades earlier in the frame of the United Nations (with all its compromises; let us refer to the distinction between civil and political and economic, social and cultural rights, contrary to the conception of RENÉ CASSIN), and also – mainly due to its control mechanism – the initiative of processes generating real changes. The present article tries to show how the Human Rights Committee fits into the interaction of international human rights tribunals, referring to the role of this interaction as to the question of the universality of human rights as well.*

„Az emberi jogok sérelmét nemcsak a terrorizmus, az elnyomás vagy a merényletek okozzák, de a hatalmas egyenlőtlenségeket teremtő igazságtalan gazdasági struktúrák is.”

“Human rights are not only violated by terrorism, repression or assassination, but also by unfair economic structures that creates huge inequalities.”

Ferenc pápa (Jorge Mario Bergoglio)

Vákát oldal

*Szabó Gábor*

## **A gazdasági, szociális és kulturális emberi jogok érvényesíthetősége**

– Az államok és nem állami szereplők nemzetközi felelőssége

Sajnálatos, de egyértelmű, hogy az ENSZ rendszere nem tekinthető az alulról jövő segélykiáltásokat figyelembe vevő globális fórumnak, különösen, ha azok a méltányos globális szabályozás vagy a határozott nemzetközi fellépés igényét fogalmazzák meg. A *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségmáányának* (a továbbiakban: GSZKJNE) általános kommentárja alapján a tiszteletben tartás (*respect*), a védelmezés (*protect*) és az érvényesítés (*fulfil*) kötelezettségei határoznák meg a nemzetközi együttműködés kereteit. A Kereskedelmi Világszervezet (a továbbiakban: WTO) keretében született egyezmények sorozata ezzel szemben jól illusztrálja az ellentmondásokat a korporációk gazdasági-kereskedelmi érdekei és az emberi jogok között. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának (a továbbiakban: GSZK Jogok Bizottsága) arra irányuló erőfeszítései, hogy a kereskedelmi szervezetek, nemzetközi pénzügyi szervezetek, multinacionális vállalatok tevékenységének emberi jogi elkötelezettségét biztosítsák, nem értek el komoly eredményeket. A rendelkezésre álló erőforrások méltányos és számonkérhető felhasználása mindenekelőtt a politikai rendszertől és politikai döntésektől függ, nem pedig, és főleg nem kizárólag az erőforrások mennyiségétől. A gazdasági, szociális és kulturális (a továbbiakban: GSZK) jogok terén az extraterritoriális kötelezettségek, legalábbis az elvárható gondosság minimális elvének betartása elméletileg koherensen megalapozható, ennek ellenére a nemzetközi pénzügyi szervek közül ezt egyedül a Világbank (a továbbiakban: WB) kezdte alkalmazni, mérsékelt következetességgel.

### **Bevezetés**

Az emberi jogok érvényesülése érdekében integrált, globális válaszokra van szükség, amelyek egyaránt vonatkoznak minden jogsértőre. Az államok emberi jogi kötelezettségeit újra kell gondolnunk. Vegyük például a vízszolgáltatás privatizációját: a privatizáció nem iktatja ki az állam kötelezettségét az ivóvízhez jutás garantálása tekintetében. Természetesen a szolgáltató és a felügyeleti szerv (állam) szerepei és kötelezettségei különválnak egymástól. Az államok emberi jogi kötelezettségei, különösen a gazdasági, szociális és kulturális jogok terén önmagukban elégtelenek, hiszen ezek érvényesülése számos egyéb tényező



függvénye. Égető szükség mutatkozik más aktorok jogi felelősségének megállapítására. Két szereplőtípus bevonása elkerülhetetlen: *a nemzetközi pénzügyi, kereskedelmi szervezeteké* (Nemzetközi Valutaalap [a továbbiakban: IMF], WB, WTO), melyek közvetve vagy közvetlenül súlyos felelősséget viselnek a szegénység és a környezeti romlás jelenlegi állapotai tekintetében, illetve *a multinacionális vállalatoké*, melyek napjaink gazdasági globalizációjának főszereplői és motorjai is egyben. Jelenleg a nemzetközi pénzügyi, kereskedelmi szervek következmények nélkül vonhatják ki magukat azok alól az emberi jogi kötelezettségek alól, melyeket az ugyanezekben a szervezetekben részes államok a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikálása során vállaltak.

Az államközi kapcsolatok terén is átalakítás szükséges. A nemzetközi jog hagyományosan az államok szuverenitására épül, amiből következik, hogy azok szabadon határozzák meg bel- és külpolitikájukat. A globalizáció következtében azonban mindezek bizonyos mértékig külső szereplők által befolyásolt döntésekké változnak. A nemzetközi emberi jogi rezsím nem hagyhatja figyelmen kívül ezt. A külső szereplők lehetnek nagyvállalatok, nemzetközi szervezetek és nem utolsósorban befolyásos államok egyaránt. Számos kormányközi nemzetközi szervezet jelentősen behatárolja az államok cselekvési lehetőségeit. A legkézenfekvőbb példa erre a hitelezési politika. Az államok jó része erőteljesen függ a külföldi hitelektől, a súlyosan eladósodott, gazdasági, stratégiai szempontból marginális államoknak igen gyenge az alkupozíciójuk. Számos afrikai ország kormánya több felelőséggel tartozik a külföldi hitelezőinek, mint saját népének.

## Az ENSZ és a jelenlegi emberi jogi rezsím kritikája

Az ENSZ az elmúlt negyed században sem a jogalkotás, sem a jogalkalmazás tekintetében nem volt képes felvenni a lépést a gazdasági globalizációval, hatékonysága több szempontból még gyengébb, mint amilyen a kétpólusú világrend idején volt. Az elmúlt ötven év alatt ugyan sikerült előbbre lépni a gazdasági, szociális, kulturális emberi jogok érvényesülése terén, a további sikeres lépések a nagy befolyással bíró kormányok és magánszereplők politikai elszántságán múlik. Sajnálatos módon a kormányzatok nagy része szelektív módon hivatkozik az emberi jogokra, partikuláris politikai céljaik érdekében. Az ENSZ jelenlegi emberi jogi rezsímje valahol középen helyezhető el a kibontakozás akadályai és az ígéretes lehetőség között. Sajnálatos, de egyértelmű, hogy a világszervezet rendszere nem tekinthető az alulról jövő segélykiáltásokat figyelembe vevő globális fórumnak, különösen, ha azok a méltányos globális szabályozás vagy a határozott nemzetközi fellépés igényét fogalmazzák meg. Az ENSZ egyelőre nem tudja kezelni azokat a kihívásokat, amelyeket az üzleti világ és a nemzetközi gazdasági szervezetek tevékenységének emberi jogi hatásai jelentenek. Az ENSZ Közgyűlésének végrehajtó szerve, az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) tett talán a legtöbbet e téren. A közjavak terén például megfogalmazta a „globális közjavak koncepcióját”, mellyel a közjavak fogalmát kiterjesztette a béke, biztonság, oktatás, egészségügy, méltányosság és igazságosság területeire. A probléma gyökere, hogy a társadalmi igazságosság (GSZK jogok) előmozdítása még mindig sokak szerint kizárólag az államok feladata. Az államok (legalábbis nagy részük) ugyanakkor mára mélyen beágyazódtak a globális kereskedelem, termelés, pénzügyi és egyéb szolgáltatások bonyolult hálózataiba.

Ennélfogva nem tekinthetünk el attól a nemzetközi feltételrendszertől, amely kijelöli az államok mozgásterét a GSZK jogok vonatkozásában.

Az ENSZ fő emberi jogi szerve, az Emberi Jogok Bizottsága (Commission on Human Rights), 2006-tól Emberi Jogi Tanács nem kötelező erejű határozatokat hozhat. A bizottság, majd tanács speciális riporterei és szakértői a megnevezésen és szóbeli elmarasztaláson túl nem rendelkeznek joghatósággal. Sikerük a célország sebezhetőségén múlik, ami sokat elárul a rendszer politikai determinációjáról. A gyenge monitoringrendszer miatt a teljesítésösztönzők sem kielégítőek. Számos fejlődő ország egyszerre részese a fő emberi jogi egyezményeknek és tagja a WTO-nak. Ez konfliktushoz vezethet például az egészséghez fűződő emberi jogokkal kapcsolatban. Egy pragmatikus kormányzati jogi tanácsadó nyilván a nem teljesítések összehasonlítása után azt javasolná, hogy az emberi jogi kötelezettségek sérüljenek, ne a WTO-tagságból fakadók.<sup>1</sup> A WTO vitarendező mechanizmusának a végén ugyanis kötelező erejű döntések, a nem teljesítés esetére kilátásba helyezett gazdasági szankciók várnak az államra.

ROBERT GILPIN szerint az 1966-os emberi jogi egyezmények betartása terén mutatkozó gyengeségek a hatékony nemzetközi kormányzás hiányára és a belpolitikai prioritásokra vezethetők vissza, amiből nem az ENSZ, hanem egyedül egy erős, hegemonisztikus állam nemzetközi dominanciája jelenthet kiutat, amely előmozdítja a kooperációt, igyekszik megelőzni a szabályozás hiányosságaiból adódó problémákat.<sup>2</sup> Ilyen állam jelenleg nincs, és a tendenciák a legkevésbé sem biztatók.

MUTUA szerint az emberi jogi mozgalmat a mai napig meghatározza a „barbárok-áldozatok-megmentők” metafora, a barbárok a nem fehér államok, az áldozat a szerencsétlen nem fehér ártatlan, a megmentők pedig az ENSZ, a nyugati kormányok, az INGO-k és a nyugati adományozók.<sup>3</sup> Mindez jelentősen hátráltatja a tiszta és őszinte párbeszédet.

UPENDRA BAXI szerint paradigmaváltás történt az emberi jogok terén. A gazdasági globalizáció szerinte kiforgatta eredeti jelentésükből az emberi jogokat, a bennük rejlő alapvető erkölcsi értékeket kilúgozta és önkényesen saját szolgálatába állította, és egy olyan furcsa képződményt szült, melynek a „piacbarát emberi jogok” nevet adták. Röviden, az egyetemes emberi jogok az emberi méltóság és jólét előmozdításáról, különösen a társadalmi, gazdasági, civilizációs szempontból sérülékeny csoportok biztonságának és jólétének növeléséről szóltak. Az új emberi jogi paradigma ezzel szemben a globális tőke jogait védelmezi úgy, hogy a multinacionális cégek „jólétének” biztosítása a valóságosan létező emberi közösségek és egyének emberi jogainak súlyos, ismétlődő megsértésével jár együtt.<sup>4</sup> Mindezt persze BAXI az emberi jogi rezsimre érti, és továbbra is ígéretes lehetőséget lát az alulról felfelé szerveződő mozgalmak és nyomásgyakorlás (*grassroot movements and bottom up pressures*) erőiben.

KOEN DE FEYTER, aki személyes tapasztalatokat szerzett mint emberi jogi szakértő a brazil Birtoktalan Földművesek Mozgalma (MST) mellett, részletesen elemzi az alulról szerveződő mozgalmak lehetőségeit a gazdasági, szociális, kulturális jogok terén. A mozgalom habár eredménytelenül, de képviselői révén szembesítette a Világbank

<sup>1</sup> DE FEYTER 2005, 181.

<sup>2</sup> GILPIN 2001, 97.

<sup>3</sup> MUTUA 2002, 20–30.

<sup>4</sup> UPENDRA 2006, 273.

Vizsgálóbizottsága (Inspection Panel) előtt a Világbank által támogatott brazil földreform káros hatásait a GSZK jogok vonatkozásában. A Világbank célja az exportorientált mezőgazdaság előmozdítása volt Brazíliában, egy feudális hagyományokkal terhelt, rendkívül aránytalan birtokszerkezetű országban. A földreform súlyosan érintette a föld nélküli parasztokat, így megkezdése több helyen súlyos (állami) erőszakba torkollott az 1990-es évek közepén. Az ENSZ egykori élelmezési jogi speciális raportőrét, JEAN ZIEGLERT 2002-es brazil látogatása meggyőzte az alulról szerveződő mozgalmak erejéről és igazáról; a brazil piacósítási modell nem jelentett az élelemhez való jog terén előrelépést, különösen az exportorientált modell erőltetése.<sup>5</sup> Végül az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága meghallgatta 2003-ban JEAN ZIEGLER jelentését, de az élelemhez való jogról szóló határozatát a speciális raportőr brazil látogatásának említése nélkül fogadta el, a szokásos közhelyek ismételtetésével (elfogadhatatlan az éhezők száma, mindent meg kell tenni, kooperációra van szükség stb.).<sup>6</sup> Az ügy tanulsága éppen alátámasztani látszik UPENDRA BAXI merész tézisének az emberi jogi paradigmaváltásról, mely szerint a sebezhető emberi közösségek jogérvényesítési igényeivel szemben megerősödtek a nagy gazdasági erővel rendelkezők hivatkozásai ugyanarra, nevezetesen az általuk (át)értelmezett emberi jogokra.

## **Az államok nemzetközi kötelezettségei a gazdasági, szociális, kulturális emberi jogok terén**

Amint a bevezetőben utaltam rá, az emberi jogok, azon belül is a második generációs emberi jogok vonatkozásában kulcskérdés a nemzetközi kooperáció minősége.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 1. cikkelyének 3. pontja szerint az ENSZ legfőbb célja nemzetközi együttműködés létesítése az emberi jogok előmozdítása és támogatása révén.

Az Alapokmány 55. cikkelye így fogalmaz:<sup>7</sup> „[...] az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani: az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit; a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést [...]”

Az Alapokmány 103. cikkelye még fontosabb forrás: „Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütöknének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elősőbbesség.” Ebből az idézetből egyenesen következik, hogy bármilyen államközi egyezmény, illetve magánjogi szereplő és állam közötti egyezmény, különösen a befektetési egyezmények terén minimális elvárás az Alapokmányban foglaltak figyelembevétele. Sajnos számos példa igazolja, hogy *ez a minimális elvárás sem mindig teljesül.*

<sup>5</sup> DE FEYTER 2005, 129–131.

<sup>6</sup> ENSZ, Emberi Jogok Bizottsága, 2003/25. számú határozat az élelemhez való jogról (2003. április 22.); 51 állam képviselője szavazott mellette, az USA képviselője ellene, Ausztrália képviselője tartózkodott.

<sup>7</sup> Az Alapokmányból vett idézések forrása: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

A nemzetközi kooperációt mint kötelezettséget előíró jogforrások és *soft law* dokumentumok az 1966-os egyezmények után is egyre csak gyarapodtak, elegendő itt csupán néhány példára utalni: *Deklaráció a nemzetközi jog alapelveiről* (1970), *Deklaráció az új nemzetközi gazdasági rendről* (NIEO) (1974), *Deklaráció a fejlődéshez való jogról* (1986), *Egyezmény a gyermek jogairól* (1989), *millenniumi deklaráció* (2000), *fenntartható fejlődési stratégia* (2015).<sup>8</sup>

Mindezek után térjünk rá a témánk szempontjából legfontosabb jogforrás vizsgálatára. A GSZKJNE 2. cikkének 1. bekezdése az államok kötelezettségét a következőképpen határozza meg:<sup>9</sup> „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, *mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével* (kiemelés: Sz. G.), minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.”

Az egyezmény betartását az ENSZ GSZK Jogok Bizottsága ellenőrzi, mely 18 független szakértőből áll. A bizottság bizonyos alapkötelezettségekre helyezi a hangsúlyt, melyek az egyezményben foglalt jogok minimális szintű teljesítését hivatottak garantálni. Ennek értelmében „bármely állam, melyben jelentős számú ember számára nem elérhető a minimálisan szükséges élelmiszer, a minimális egészségügyi alapellátás, lakhatás vagy az alapfokú oktatás, *prima facie* megsérti az egyezményben foglalt kötelezettségeit”.<sup>10</sup> A bizottság igyekezett tipizálni az államok kötelezettségeit:

- a) *tartózkodási kötelezettség*: az állam nem foszthatja meg saját vagy más államok polgárait azoktól az erőforrásoktól, melyek alapvetően szükségesek a fenti jogok teljesüléséhez (*avoid depriving*);
- b) *védelmi kötelezettség*: az állam köteles védelmet biztosítani harmadik szereplőkkel szemben, például magáncégeknek előírja a megfelelő munkakörülmények biztosítását (*protect*);
- c) *érvényesítési kötelezettség*: szükséghelyzetben, például éhínség esetén az állam minden eszközzel minden joghatósága alatt élő személy számára érvényesíti az egyezményben foglalt jogot (*fulfil*).

Az egyezmény általános kommentárjaiban a *tiszteletben tartás* (*respect*), a *védelmzés* (*protect*) és az *érvényesítés* (*fulfil*) kötelezettségei határozzák meg a nemzetközi együttműködés kereteit. Amint erre SMITA NARULA rámutat, mindezek a kötelezettségek igen hiányosan vannak definiálva.<sup>11</sup> Ennek többek között az lett a következménye, hogy a jogszabály extrém olvasata is megjelent, mely szerint a gazdag országok feltételek nélkül *kötelesek* forrásaik egy részét a szegény országok számára hozzáférhetővé tenni. Az élelemhez való jog speciális

<sup>8</sup> A nemzetközi együttműködés kötelezettségének nemzetközi jogi háttéréről lásd: GÓMEZ ISA 2009.

<sup>9</sup> Az Egyezségokmányból vett idézés forrása: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

<sup>10</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations* (art. 2, par. 1 of the Covenant). 14 December 1990, E/1991/23. par. 10.

<sup>11</sup> NARULA 2013, 127.

raportőre, OLIVIER DE SCHUTTER 2009-es jelentésében ugyanakkor nagyon fontos megállapításokat találunk a „jótékonykodásból kötelezettség” mottóval fémjelezhető interpretációk között. Ilyen például az, hogy a segélyezések donorországait megfelelő szabályozással el lehet tántorítani attól a bevett gyakorlattól, hogy a segélyek kizárólag saját, kereskedelmi és/vagy stratégiai érdekeik szerint jelentősnek ítélt országokba jussanak el. Fontos továbbá, hogy a kétoldalú kapcsolatokban, illetve befektetési megállapodásokban az élelemhez való jog garantálása első számú prioritást élvezzen.<sup>12</sup>

A GSZK Jogok Bizottsága munkája kezdetétől fogva azzal szembesült, hogy az államok vonakodnak az egyezményben foglalt jogok érvényesülését érintő külföldi tevékenységeikről (vagy bejegyzés szerinti cégeik külföldi tevékenységéről) számot adni, így az előírt nemzetközi együttműködési kötelezettség, a jogok extraterritoriális hatályának egyértelmű elismerése sem történhetett meg. Bár a bizottság általános kommentárjai nélkülözik a jogi kötelező erőt, a bírák számára erősen ajánlott elismerni őket. Ironikus, hogy az IMF általános tanácsa is felfigyelt ezekre a fejleményekre, finoman figyelmeztette az államokat, hogy a nemzetközi kooperációról szóló bizottsági értelmezést nem kötelesek elfogadni. Ezzel sikerült is kihúzni a „méregfogát” a rendelkezésnek. Az Egyezmény szövegezése sok helyen nem elég határozott, hiszen egy vonakodó kormánytisztviselőt világos (explicit) jogszabálysöveg hiányában nem lehet például a lakhatási helyzet sürgős javításának kötelezettségéről meggyőzni.

A Kereskedelmi Világszervezet keretében született egyezmények sorozata jól illusztrálja mindezt. A javak szabad kereskedelmének előmozdításán túl ezek ugyanis kiterjednek a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjog védelmére is. Míg a WTO vitarendező rendszerének teljesítésösztönzői szokatlanul erősek a nemzetközi jogban, a GSZK jogok bíróságok előtti érvényesítése meglehetősen nehézkes. Miután az államok kötelezettséget vállaltak WTO-tagságukból fakadóan, ezekből igen nehéz visszalépniük. A Kereskedelmi Világszervezet működésében tetten érhető a diszkrimináció. A fejlett országok a WTO alapelveivel dacolva a mai napig fenntarthatják piacvédő korlátozásait a mezőgazdasági, textilipari termékek és késztermékek (pl. autók) vonatkozásában. A fejlődő országok ugyanekkor szeretnék a szolgáltatások szabad kereskedelmét korlátozni a külföldi szolgáltatókkal szemben, különösen a fejlődésüket közvetlenül befolyásoló területeken.<sup>13</sup> Miután a WTO-t létrehozó marrákési egyezmény egyszerűen „kifelejt” az emberi jogokat a szövegből, nem meglepő, hogy a WTO alapelvei több ponton ütköznek a GSZKJNE-ben foglaltakkal. A legnagyobb kedvezmény elve például veszélyeztetheti az oktatáshoz való jogot, a nők jogainak érvényesülését, a diszkrimináció tilalmának kereskedelmi jogi értelmezése pedig nem teszi lehetővé, hogy például a gyermekmunkával előállított termékekről a vásárló információkkal rendelkezzen.<sup>14</sup> A hírhedt TRIPS-egyezmény (*Egyezmény a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól*), mely a WTO égisze alatt született, lényegében megvédte a gyógyszeripari cégek szellemi tulajdonjogát, és megtiltotta, hogy a szegény országok akár súlyos szükséghelyzetben, például járványok esetén az életmentő gyógyszereket (olcsóbban) utángyártsák és forgalmazzák.<sup>15</sup> GILPIN szerint

<sup>12</sup> DE SCHUTTER 2009.

<sup>13</sup> RUDRA 2008, 122–124.

<sup>14</sup> Ennek hátteréről részletesebben lásd: SZABÓ 2010, 156–170.

<sup>15</sup> GILPIN 2001, 382.; GEORGE 2001, 33.; DE FEYTER 2005, 177–188.

a WTO-nak több hatalma van a nemzeti politikák felett, mint bármely más nemzetközi gazdasági szervezetnek, különösen mivel jogalkalmazó és szabályozó ereje kiterjed a jelentős gazdasági hatalmakra is.

Ami a közvetlen külföldi befektetéseket illeti, 2001-ben 71 országban enyhítettek a jogszabályokon, 90%-ban a befektetőknek kedvező klíma megteremtése érdekében, konkrétan 208, a külföldi befektetésekre vonatkozó jogszabály módosítására került sor. Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD) 2001-es jelentése 2100 bilaterális befektetési szerződést rögzít, melyek vizsgálata alapján egyértelműen kimutatható a multinacionális vállalatok világgazdaságban betöltött szerepének folyamatos erősödése. Ezek a számok azóta még erőteljesebb eltolódást mutatnak. Egy évtized alatt a duplájára nőtt a multinacionális cégek által foglalkoztatottak száma (1990: 24 millió fő, 2001: 54 millió fő). Mindemellett az afrikai kontinens országai csupán 2%-át vonzották az összes külföldi közvetlen befektetéseknek.<sup>16</sup>

Összegzésképpen elmondható, hogy a GSZK Jogok Bizottságának arra irányuló erőfeszítései, hogy a kereskedelmi szervezetek, nemzetközi pénzügyi szervezetek, multinacionális vállalatok tevékenységének emberi jogi elkötelezettségét biztosítsák, nem értek el komoly eredményeket. Egyedüli kivételként talán a Világbank említhető, amely különösen a világ fejlődési beszámolóinak (World Development Report, 2000) publikálása óta jelentősebb emberi jogi érzékenységet mutat, leginkább a beruházási politikájában.<sup>17</sup> Az érem másik oldala, hogy az alulfejlett országok egy része különböző okok miatt nem teljesíti a GSZK jogok egyezségokmányából fakadó kötelezettségeit. Ilyen ok lehet például a *segélyfüggőség*, ami igazi csapdahelyzet: az országot uraló szűk törzsi és/vagy katonai kaszt gazdasági szerkezetváltás hiányában folyamatosan kihasználja a nép nyomorúságát a biztosan érkező külföldi segélyek lefőlözésével. Más országok alacsony béreikből adódó versenyelőnyüket féltik (*race to the bottom* – lefelé licitáló verseny), ilyenkor a gyermekmunka, az embertelen munkakörülmények versenyelőnyt (komparatív előnyt) jelentenek a riválisokkal szemben.

## Viták a gazdasági, szociális, kulturális emberi jogok érvényesíthetőségének feltételeiről

A GSZK emberi jogok státusza körül a kezdet kezdetétől, azaz 1966-tól fogva élénk viták folynak. Vajon egyáltalán emberi jogok-e a GSZK jogok?<sup>18</sup> Tegyük fel másként a kérdést! Vajon helyes-e az a szembeállítás, amely a polgári és politikai jogok érvényesüléséhez negatív állami kötelezettségeket kapcsol (*status negativus*), a GSZK jogokhoz pedig pozitív állami kötelezettségeket (*status positivus*)? Amennyiben például a szabad, egyenlő jogokon alapuló, tisztességes választásokhoz való jogot a polgári és politikai jogok lényeges

<sup>16</sup> UNCTAD: *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness*. UNCTAD/WIR/2002.

<sup>17</sup> FELICE 2010, 96–97.

<sup>18</sup> A legismertebb kritikus, aki szerint nem beszélhetünk GSZK jogokról mint emberi jogokról, Maurice Cranston. Szerinte ezeknek a jogoknak semmi értelmük sincs dogmatikailag, és ezeknek a jogoknak az igénylése nem is igazán értelmezhető. CRANSTON 1973.

elemének tekintjük, akkor a válasz nyilvánvaló: ezt a jogot az állam szolgáltatásaival lehet csak biztosítani (szavazóhelyiségek, állami alkalmazottak, akik lebonyolítják a választást, közszolgálati hírközlés, nyilvánosság, egyértelmű választói névjegyzékek stb.). Hasonló a helyzet a békés gyülekezés jogának gyakorlásával kapcsolatban, ez sem képzelhető el állami aktivitás nélkül (pl. helyszínbiztosítás). Talán elsőre meglepő lehet, de még a kínzás tilalma sem pusztán negatív (tartózkodási) kötelezettség. Nehezen képzelhető el ennek a jognak a biztosítása anélkül, hogy az állam megfelelően képezze a biztonsági erőit, ennek költségei ráadásul nem túl magasak, inkább politikai akarat kérdése ezeknek a pozitív (tevéleges) állami programoknak a beindítása és működtetése. Továbbmenve, amennyiben egy kormány a feldolgozatlan mezőgazdasági termények exportját a helyiek élelmiszerbiztonságát szolgáló hagyományos mezőgazdaság rovására erőlteti, ezekben az esetekben az élelemhez való jog garanciái erősebbek lettek volna, ha az állam „tartózkodik” a mezőgazdaság struktúrájának átalakításától.<sup>19</sup> Az emberi jogok katalógusának folyamatos bővülése persze kihívást jelent az elméleti koherencia szempontjából, de az első két generációról nyugodtan elmondható, hogy az érem két oldalát jelentik, egyik sem képzelhető el a másik nélkül.<sup>20</sup> Alapvetően úgy összegezhető a fenti kérdésre adható válasz, hogy minden emberi jog egyszerre igényel tevéleges magatartást és tartózkodást is az állam részéről.<sup>21</sup>

A GSZK jogok emberi jogi státuszának megkérdőjelezéséhez elsősorban az vezetett, hogy az emberi jogokat minden egyéb feltételtől mentesen garantálandó jogoknak tekintik a kritikusok. Ugyanakkor már *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* szövegéből és szelleméből is egyértelműen kitűnik, hogy egymástól elválaszthatatlan, egymással kölcsönösen összefüggő jogokról van szó. A Nyilatkozat 17. cikke a jelen téma szempontjából ellentmondásos tulajdonhoz való jogot, a 22–27. cikkelyek a később az 1966-os Egyezményben részletesen kifejtett GSZK jogokat deklarálják. További gyakori érv a kritikusok részéről a GSZK jogok emberi jogi státuszával szemben, hogy ezek pusztán jogalkotási eszközökkel nem realizálhatók, számos országban pusztán amiatt lehetetlen a GSZK jogok garantálása, mert az relatíve költséges volna, szemben a polgári és politikai jogok garantálásának alacsony költségeivel.<sup>22</sup> Ezzel szemben JACK DONNELLY meglehetősen meggyőző érvekkel támasztja alá azt az állítását, hogy nem a jogok generációi között húzódik a garantálhatóságuk terén mutatkozó szakadék, hanem az egyetemesnek tekintett emberi jogok általános adaptálásának, befogadásának, alkotmányos garanciái kiépítésének szintjei között. Egyszerűbben, nem az a vízválasztó, hogy melyik jogtípus garantálását tekintik egyesek „költségesebbnek”, hanem az, hogy melyik országban milyen előrelépés történt *általában* az emberi jogok érvényesítése terén. Amennyiben azt állítjuk például, hogy a GSZK jogok svéd színvonalának elérése lehetetlen a legtöbb országban, ugyanígy állíthatjuk, hogy a polgári és politikai jogok észak-európai, ha úgy tetszik: svédországi szintjének garantálása éppúgy valószínűtlen.<sup>23</sup> A képlet tehát meglehetősen egyszerű; a rendelkezésre álló erőforrások méltányos és számonkérhető felhasználása mindenekelőtt

<sup>19</sup> DONNELLY 2003, 30.

<sup>20</sup> Lásd pl.: SHUE 1980.; DONNELLY 2003, 27–33.

<sup>21</sup> Részletesen: SHUE 1980, 35–40.

<sup>22</sup> CRANSTON 1973, 66.

<sup>23</sup> DONNELLY 2003, 29.

*a politikai rendszertől és politikai döntésektől függ, nem pedig, és főleg nem kizárólag az erőforrások mennyiségétől.*

Mindezt igen egyszerű alátámasztani olyan államok helyzetének és emberi jogi sikerének a bemutatásával, mint például Kerala (India), Barbados, Mauritius, Botswana, Costa Rica, melyek egy főre jutó össztermékükhöz képest kiemelkedő eredményeket tudnak felmutatni a születéskor várható élettartam, az írni-olvasni tudás vagy általában az iskolázottsági mutatók és az egészségügyi ellátás, az élelmiszer-biztonság terén.<sup>24</sup> Ezekkel az eredményekkel fölényesen megelőznek náluk nagyobb jövedelmű, iparosodottabb országokat.

A fenti érvek fordított irányban is alátámasztják a polgári és politikai emberi jogok, illetve a GSZK emberi jogok interdependenciáját, kölcsönösen egymást erősítő jellegét. Az élelmiszer-biztonság garantálása egy adott állam polgárai számára mint pozitív állami kötelezettség nagyban kihat a polgári és politika jogokra is. Egy esetleges éhséglázadás egyenes következménye a fenti pozitív állami kötelezettség elmulasztásának, a megfelelő szintű véleménynyilvánítási szabadság és az információ-informálódás szabadsága pedig megelőzheti a helyzet elmérgesedését az élelmiszerekhez való hozzáférés terén. Mi rejlik a fent felsorolt államok sikereinek a hátterében? SANTOSH MEHROTRA hat pontban foglalja össze:

1. Államilag támogatott alapvető közszolgáltatások.
2. A gazdasági fellendülést *megelőző* jelentős oktatási és egészségügyi költségvetési támogatások (a GDP 5–8%-a). Ezek a támogatások hosszabb távon gazdasági fellendüléshez és fenntartható prosperitáshoz vezetnek.
3. Az alacsonyabb jövedelmű országok átlagát jóval meghaladó forrásátcsoportosítás az oktatásba (mindenekelőtt az alapfokú oktatásba) és az egészségügybe.
4. Olyan alapvető képzések támogatása, melyek következtében javul az egészségügyi helyzet (például felvilágosító kampányok fiatalok részére a felelős családtervezésről, AIDS-ről). Ennek nem elhanyagolható demográfiai következményei is vannak, azaz a nyomor nem termelődik újra.
5. A nők helyzetét és jogainak érvényesülését támogató állami, jogi beavatkozások (például gyermekházasság tilalma, diszkriminatív szabályok eltörlése, a nők önrendelkezési jogának garantálása). Az anyák legalább alapfokú iskolázottsága bizonyítottan előmozdítja a háztartás szűkös forrásainak hatékonyabb felhasználását, az elérhető egészségügyi ellátás igénybevételének növekvő arányát, az egészségügyi alapismeretek győzelmét a tudatlanság és a babonák felett, a gyermekekről való gondoskodásra fordított idő növekedését és tudatosságát.
6. Az élelmiszer- és vízbiztonság érdekében tett jelentős kormányzati lépések, kiélezítve mindezeket hatékony képzési és egészségügyi programokkal.<sup>25</sup>

A hidegháború évtizedei alatt az emberi jogok első és második generációja az ideológiai rivalizálás tipikus hivatkozási alapjaivá váltak. A nyugati világ a szabadságjogok és politikai jogok hiányát kérte számon a keleti tömb államain, míg utóbbiak a GSZK jogok korlátozott érvényesülését a nyugati államokon. A valódi fordulat azonban az 1980-as évek neokonzervatív hullámával kezdődött, amely a neoliberális gazdasági elvek dogmává

<sup>24</sup> Részletesebben: SZABÓ 2016, 121–124.

<sup>25</sup> MEHROTRA 1997, 29.



tételével olyan helyzetet teremtett, hogy a szovjet tömb széthullásával a nyugati világ felé orientálódó államok a neoliberális gazdasági paradigmát látták a „Nyugathoz való felzárkózás” egyetlen lehetséges útjának. Mindez történt akkor, amikor az IMF és a Világbank által erőltetett strukturális kiigazítási programok (Structural Adjustment Program) káros hatásai a szociális szférában (általában a GSZK jogok terén) és a környezet megóvása terén már egyértelműek voltak számos latin-amerikai, afrikai és ázsiai példa alapján.

A piacok *liberalizációja*, a gazdaság *deregulációja* és a *privatizáció* jelentősen csökkentette az államok közvetlen hatását polgáraik mindennapi gazdasági életére. Az államok erre irányuló képességeinek csökkenésével párhuzamosan nőtt a multinacionális cégek erősödése. A multik alapvetően befolyásolhatják az államokat abban, hogy milyen viszonyokat teremtenek szabályozásukkal a piaci erőknél. Az 1980-as, de még inkább az 1990-es évektől vált jellemzővé, hogy nemcsak az államok adoptálnak deregulált, liberalizált piaci alapú rendszert, hanem ugyanazt a rendszert kell az államok közötti viszonyokra is alkalmazni. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a piacok teljes liberalizációja az erejük teljében lévő államoknak és multinacionális vállalatoknak kedvez döntően, míg a forráshiányos államok kiszolgáltatottságát és belső egyenlőtlenségeit növelheti, különösen, ha azok *elitista*, *oligarchisztikus* berendezkedésűek. Ebben az esetben ugyanis csak egy szűk elit profitál a piacok megnyitásából, nemritkán a hatalomhoz hű, nepotista kasztok a társadalom túlnyomó többségének kárára. Amint azt számos szerző, köztük JOSEPH STIGLITZ vagy SOROS GYÖRGY is bemutatta, a deregulált és liberalizált piaci modell átvétele a legtöbb esetben nélkülözötte a helyi politikai, kulturális viszonyok, hagyományok figyelembevételét, diktátumszerűen történt, ami sem Kelet-Európában, sem Kelet-Közép-Európában, sem Afrika, Ázsia számos országában nem mozdította elő a GSZK emberi jogok érvényesülését, sőt gyakran éppen ellenkező hatást váltott ki.<sup>26</sup> A piacok azonnali megnyitásából, a fellazuló szociális-munkavállalói jogokból, a feltétel nélküli kereskedelmi liberalizációból legfőképpen a multinacionális óriáscégek húztak és húznak hasznot. Minden egyes államban ezek a globális vállalatok jelentős belső politikai befolyásra tehetnek szert. A globális cégekkel szemben ugyanakkor a kormányok nem helyezhetik át működési területüket egy másik területre, és demokratikus kormányok esetén nem bújhatnak ki a polgáraik iránti felelősség alól. Az emberi jogi rendszer az állam és a joghatósága alá tartozó természetes személyek viszonyára épül, ezért nem jelent alkalmas eszközt a multik közvetlen számonkérhetősége tekintetében. A multicégek nemzetközi jogi számonkérhetősége meglehetősen képlékeny jelenleg. Természetesen a belső, nemzeti emberi jogi szabályozások egyre nagyobb mértékben körülhatárolhatják a multinacionális vállalatok működését, de ezek a szabályok általában nem alkalmazhatók extraterritoriális jelleggel. A magánszektorban tapasztalhatók ugyan önszabályozási törekvések, de ezek szűk körűek és önkéntesek. Valószínű, hogy az emberi jogi áttörést nem ezektől kell várnunk.

Kialakulóban van ugyanakkor az a keretrendszer, amelyen belül a korporációk és más üzleti vállalkozások bizonyos közvetlen felelősséget viselnek azért, hogy *megelőzzék* a nemzetközi emberijog-sértéseket. A fogadó ország és a multi közötti gazdasági megállapodások korlátozhatják a fogadó országot abban, hogy szabályozza a multicég működését gyakorlati és jogi értelemben egyaránt. A küldő állam ugyanakkor jelentős politikai

<sup>26</sup> STIGLITZ 2002, 69–86., 147–172.; SOROS 1998.

és pénzügyi támogatásban részesítheti azt a multinacionális társaságot, amely esetlegesen sérti az emberi jogokat külföldön, ilyen esetekben a küldő állam felelőssége legtöbbször el-sikkad. Általánosságban elmondható, hogy az anyaállamok meghatározó befolyással bírnak (vagy legalábbis ez elvárható lenne) a korporációk külföldi magatartására. Az anyaállamok nemzetközi jogi felelősségének erősítése tehát indokolt kívánalom.

## A korporációk indirekt számonkérhetősége: az államok szerepe

A nemzetközi emberi jogi szabályok kötelezik az államokat a nem állami szereplők szabályozására, legyenek azok természetes személyek vagy vállalatok.

Az államok kötelesek *védelmeszni* a multik tevékenységéhez köthető károktól a polgárait (host-state – fogadó ország kötelezettsége). Ez a kötelezettség egyenesen következik a GSZKJNE-ből és a hozzá kapcsolódó általános kommentárokból. A nemzetközi emberi jogi bírói és kvázibírói testületek a fogadó országok kötelezettségeit hangsúlyozzák. Az *Ogoni*-ügyben például az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága a nigériai kormányt marasztalta el.<sup>27</sup> Az élelmiszerhez való jog esetében is (más jogok mellett) jogsértést állapított meg a bizottság, ugyanis az élelmiszerforrásokat (vizek, termőföld) Nigéria kormánya kiszolgáltatta magánolajcégeknek (elsősorban a Shellnek). Az eset különös tanulsága, hogy a döntés kimondta egy állam felelősségét a külföldi cég tevékenysége szabályozásának elmulasztásában, de a megállapításai nem terjeszkedtek túl a fogadó állam, esetünkben Nigéria határain.

RUGGIE *Védelem, tiszteletben tartás és jóvátétel* című írása megerősíti az állam fenti kötelezettségeit, hiszen az államok emberi jogi kötelezettségeit mindenekelőtt a gazdasági szereplőkkel szemben érvényesítendő megfelelő politikán, szabályozáson és jogalkalmazáson keresztül látja megvalósíthatónak. JOHN RUGGIE az ENSZ speciális képviselője, akinek feladata az üzleti szereplők és az emberi jogok kapcsolatának feltárása. 2008-ban fogadta el az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa az általa kidolgozott keretirányelvet (*framework*), majd 2011-ben annak egy kiterjesztett változatát (*guiding principles*).<sup>28</sup> Annak ellenére, hogy a hangsúly továbbra is a fogadó államokon van, a RUGGIE által javasolt keret ösztönzi a küldő és fogadó államok közötti együttműködést a multik vonatkozásában, ami enyhíti a fogadó országok technikai és pénzügyi forrásaiban mutatkozó hiányosságokat. Ez akár komoly előrelépésként is értékelhető. Mindemellett a jogilag elvárt vagy kívánatos együttműködés szintje továbbra is bizonytalan. Az irányelvek utalnak ugyan az államok már létező jogi kötelezettségeire, amelyek a jóvátételhez való jog érvényesülésének biztosítékait foglalják össze, a megfelelő felderítés, vádemelés és jóvátétel garantálásával, de mindennek a megfelelő garanciái még mindig bizonytalanok.

Természetesen a fogadó államok megfelelő szabályrendszere az első számú elvárás, hiszen ezeknek kell a területükön tartózkodók emberi jogait garantálni, a fogadó államnak

<sup>27</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *SERAC v. Nigeria*, No. 155/96. (2001). A Shell olajtársaság erőforrásait tekintve kimerítette és tönkretette Nigériában az ogoni törzs otthonát jelentő Niger-deltát, emiatt kiterjedt ellenállási mozgalom indult el az 1990-es évek elején, melyet a nigériai diktatórikus rezsim vérbe fojtott, a mozgalom vezetőit kivégeztette.

<sup>28</sup> RUGGIE 2010.

kell tisztességes feltételeket kialakítani és megfelelő szabályozási és működési környezetet kialakítani. Azonban nem ritka, hogy éppen a fogadó állam és a multinacionális cég közötti (egy közjogi és egy magánjogi szereplő közötti) gazdasági megállapodás korlátozza az államot a fenti kötelezettségei teljesítésében.

Példaként a „*stabilitási*” *klauzulát* említhetnénk. Ennek lényege, hogy a fogadó állam nem támaszt további követelményeket, nem hoz újabb jogszabályokat, melyek a befektetés profitképességét kockáztatnák. Az alkufolyamatban a multik befektetése mint kockázatos vagyontétel komoly ütőkártya, hiszen a fogadó ország gazdasági és politikai állapotára is hatással lehet. Az ENSZ 2002-ben tartott, *Piac és a fejlődés* című konferenciáján elhangzott, hogy a legnagyobb 25 multicég gazdagabb, mint 170 állam. A fejletlen országok képtelenek ellensúlyozni a multik hatalmát az alkufolyamatok során. Ami ennél is súlyosabb, hogy a szegényebb országok kormányai és a hozzájuk közel álló elites csoportok az adott ország kevésbé jómódú és kevésbé befolyásos többsége kárára előnyöket szereznek a multinacionális vállalatok tevékenységére vonatkozó hiányos szabályozásból. A multik megszerzett előnyei gyakorta nyilvánvaló korrupció következményei. Köztudott, hogy a részvénytársaságoknak a részvényeseik érdekeit kell szolgálniuk, az államnak pedig a polgárait. A globális gazdaság diktálta feltételrendszer közepette ezek összeegyeztetése olykor lehetetlennek látszik.

## **Az anyaországok felelőssége a náluk bejegyzett cégek iránt, az extraterritoriális kötelezettségek megalapozhatósága**

Az extraterritoriális, azaz területen kívüli hatály elismerése azt jelenti, hogy egy adott állam vagy annak a nevében és irányítása alatt eljáró szereplők felelőssé tehetőek az adott állam szuverén területén (joghatóságán) kívül elkövetett jogsértésekért. Ha visszaidézzük a negatív (tartózkodás) és pozitív (tevélegesség) állami kötelezettségekkel kapcsolatban fentebb elmondottakat, akkor világosan kirajzolódik az extraterritoriális hatállyal kapcsolatos aszimmetria: a negatív kötelezettségek extraterritoriális hatályának elismerésében, és különösen az első generációs jogokkal kapcsolatban történt jelentős előrelépés a nemzetközi jogalkalmazás terén. A genocídiummal kapcsolatos kötelezettségek külön fejtegetést érdemelnének, ugyanis a genocídium megelőzése a vonatkozó egyezményekből levezethető nemzetközi jogi kötelezettségük az esetlegesen érintett államoknak. A területen kívüli hatállyal kapcsolatban a legfontosabb precedensértékű döntéseknek az alábbi ügyek tekinthetők:

1. *López Burgos v. Uruguay (1981)*.<sup>29</sup> A per tárgya egy uruguayai állampolgár uruguayi állami ügynökök általi elrablása volt, és titkos fogva tartása a szomszédos országban. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (Human Rights Committee) helyt adott az áldozat hozzátartozója álláspontjának, és elmarasztalta Uruguay államot.
2. *Soering v. Egyesült Királyság (1989)*.<sup>30</sup> Az egyesült államokbeli Virginiában kettős gyilkossággal vádolt Soering az Egyesült Királyságba menekült, ahol elfogták. Kérdés, kiadható-e egy olyan államnak (Virginia), ahol bűnössége bizonyítása

<sup>29</sup> Human Rights Committee, *Sergio Euben López Burgos v. Uruguay*, Communication No. R.12/52., UN Doc. Supp. No. 40. (A/36/40) at 176 (1981).

<sup>30</sup> European Court of Human Rights, *Soering v. the United Kingdom*, Appl. No. 14038/88. Judgment, 07 July 1989.

esetén valószínűsíthetően halálbüntetés várna rá, ami nem alkalmazható az Egyesült Királyságban. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az extraterritoriális hatály jegyében („nem tehető ki senki közvetlenül jogsérelemnek az állam lépése következtében annak joghatóságán kívül sem”) kötelezte az Egyesült Királyságot a kiadatás megtagadására.

3. *Bosznia-Hercegovina v. Szerbia (2007)*.<sup>31</sup> A bosnyák fél azzal vádolta Szerbiát, hogy mint anyaország tevékenyen részt vett a népirtást elkövető szerb nemzetiségűekből álló paramilitáris erők, valamint a boszniai szerb hadsereg felfegyverzésében, melyek a vád szerint a szerb kormány parancsnoksága alatt tevékenykedtek. Az utóbbi vád beigazolódása esetén Szerbia felelősséggel tartozik a Bosznia-Hercegovina területén elkövetett népirtásért, ezt azonban nem állapította meg a Nemzetközi Bíróság, viszont elmarasztalta a genocídiumegyezményben foglaltak 1. cikkelye alapján.<sup>32</sup> Az ítélet szerint Szerbia nem tett eleget a népirtás megelőzésének és a bűncselekménnyel vádolt személyek megbüntetésének szerződésbe foglalt kötelezettségének.
4. *Banković et al. v. Belgium et al. (2001)*.<sup>33</sup> Az élethez és testi épséghez való jog tömeges megsértését állította néhány szerb állampolgár a NATO 1999-es szerbiai célpontok ellen intézett légitámadásainak civil áldozatai nevében. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elutasította a kérelem befogadását arra hivatkozva, hogy az Emberi jogok európai egyezménye 1. cikkelye az egyezmény alkalmazhatóságát a részes államok joghatósága alá tartozó területeken elkövetett cselekményekre korlátozta. (Mindazonáltal az egyezményt alkalmazták Törökország észak-ciprusi katonai és rendőri tevékenysége kapcsán.) Az elutasítás nem azt jelenti, hogy a bíróság cáfolta volna a bombázások általi emberijog-sértéseket. Indokolásában arra hivatkozott, hogy az európai konvenció *hatályán kívül* követték el őket, tehát más jogszabályi hivatkozással és más fórum előtt perelhetők.

Látható a fentiek alapján, hogy a nemzetközi ítélkezési gyakorlat következetessége olykor megkérdőjelezhető még az élethez való jog, a népirtás üldözése vagy más első generációs emberi jogok extraterritoriális érvényesítése terén is. A fenti négy eset a *negatív* állami kötelezettségeket példázta: az állam ne raboltassa el ügynökeivel saját állampolgárát, ne tartassa fogva külföldön, ne adja ki a halálbüntetéssel fenyegetett vádlottat, ne áldozzon fel civileket még jogos humanitárius intervenció során sem.<sup>34</sup> Ami a boszniai ügyet illeti, itt már többről van szó: *tegyen meg mindent* a népirtás megelőzése és a felelősök felkutatása, megbüntetése érdekében. Láthatjuk, hogy az első generációs jogok és a népirtás tilalmának érvényesítése esetén is felmerülnek *pozitív* állami kötelezettségek.

<sup>31</sup> International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, 43.

<sup>32</sup> Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Adopted by Resolution 260 (III) A of the UN General Assembly on 9 December 1948. A népirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény. Kihirdette: az 1955. évi 16. törvényerejű rendelet.

<sup>33</sup> European Court of Human Rights, *Banković and others v. Belgium and others*, Application No. 52207/99. Grand Chamber Decision, 12 December 2001.

<sup>34</sup> Ami a humanitárius intervenciót illeti, a helyzet természetesen bonyolultabb mind jogi, mind politikai, mind morális szempontból. A téma részletes elemzését lásd pl.: SÜLYÖK 2004.

De nézzük, hogyan állunk a GSZK jogok extraterritoriális érvényesíthetőségével! A nemzetközi jog ebben a vonatkozásban komoly hiányosságokat mutat. A hiányosságok részben a már említett, sokak által meghaladottnak tekintett negatív és pozitív kötelezettségek szembeállításából fakadnak. A megkülönböztetés nemcsak az első és második generációs emberi jogok eltérő tartalmára utal, hanem a pozitív és negatív kötelezettségek *terjedelmi* eltéréseire is. Eszerint a negatív kötelezettségek egyetemesek, a pozitív kötelezettségek viszont nem, mert a rendelkezésre álló erőforrások mennyiségétől függenek. Túl a már korábban kifejtett ellenérveken, melyek a fenti merev szembeállítást hivatottak cáfolni, valamint azon a megállapításon, hogy a viszonylag szűkös erőforrások alapján is lehet relatíve magas szinten biztosítani a GSZK jogokat, nézzünk néhány további érvet! A gazdasági globalizáció elmosza az állami és nem állami szereplők közötti világos határvonalakat. Az anyaországok pénzügyi és politikai támogatása nélkül a multinacionális vállalatok nem volnának képesek jelentős külföldi beruházásokra és külföldi működésre. Az anyaország kormányzatának képviselői aktív részesei azoknak a tárgyalásoknak, melyek végül befektetési keretmegállapodásokhoz vezetnek. Ezek a megállapodások adják a jogi keretet a magáncégek és a fogadó országok képviselői közötti tárgyalások lehetséges kimeneteléhez. Mindez megalapozhatja az anyaországok felelősségét, hiszen a *nemzetközi együttműködés kötelezettsége* magában foglalja a személyek védelmét a multik extraterritoriális tevékenységével kapcsolatban.

Általánosságban az állam csak akkor felelős a nem állami szereplők tevékenységéért, ha azok az *állam nevében* (*agents of the state*) járnak el, illetve ha egyértelműen az adott állam utasításai szerint vagy annak ellenőrzése alatt folytatják kifogásolható működésüket (*effective control – hatékony ellenőrzés*).<sup>35</sup> Amikor azonban egy fejlett ország a Világbankban megszavaz egy döntést, amely hátrányosan érinti egy másik ország lakóinak emberi jogi helyzetét, nem beszélhetünk hatékony ellenőrzésről! Maximum az ok-okozati viszonyra lehetne hivatkozni, de még ha ezt el is fogadnák, bizonyítandó, hogy a Világbank döntéséből *egyenesen következett* a jogsérelem. A felelősség így könnyen áttolható a fogadó országra. A *Velásquez v. Honduras* ügyben<sup>36</sup> az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága megállapította, hogy egy emberi jogot sértő olyan törvénytelen cselekedet, amely közvetlenül nem róható fel egy államnak (például mert az elkövető magánszemély vagy mert nem azonosítható) elvezethet egy állam nemzetközi jogi felelősségének megállapításához, az *elvárható gondosság* (*due diligence*) elmulasztása miatt, ami jelen esetben a jogsértés megelőzésének vagy az arra való reagálás kötelezettségének elmulasztását jelentette. Semmi nem indokolja, hogy az elvárható gondosság elvét olyan esetekre ne alkalmazzuk, amikor magántársaságok például bányászati tevékenységükkel megfosztják a helyi közösséget gazdasági jogaiktól. Az elvárható gondosság elve azt jelenti, hogy az állam köteles a jogsértés *megelőzése* érdekében intézkedéseket hozni.

CLAPHAM és JERBI a vállalatok emberijog-sértésekben való részességét három kategóriába sorolja: (1) közvetlen, (2) anyagi előnyökkel járó és (3) hallgatólagos részesség.

<sup>35</sup> International Law Commission: *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. UN Doc. A/56/10. November 2001.

<sup>36</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment of July 29, 1988. (Merits) Series C. No. 4. par. 172.

Természetesen a cégvezetők személyes felelőssége ettől függetlenül is megállapítható.<sup>37</sup> Ami ennél még fontosabb, hogy sem jogi, sem jogdogmatikai, sem egyéb indokai nincsenek annak, hogy az elvárható gondosság elvét a nemzetközi jog ne alkalmazza például külföldi cégek bányászati vagy más erőforrás-kivonással járó tevékenysége által emberi jogi sérelmet szenvedő egyénekre és közösségekre. Az ilyen elméletek azt a reményt fogalmazzák meg, hogy a globalizáció főszereplői előbb-utóbb nem tudják elkerülni a cselekvéseik vagy mulasztásuk miatti emberi jogi felelősséget.

### **Példa az elvárható gondosság és a megelőzési kötelezettség elvének gyakorlati alkalmazására**

A multinacionális cégek könnyűszerrel védekezhetnek a tevékenységük során bekövetkező emberijog-sértések esetén azzal, hogy nem az anyaország nevében, nem az utasításai szerint, de még csak nem is az ellenőrzése alatt tevékenykedtek. Az effektív (hatékony) ellenőrzés elve alól tehát viszonylag könnyű megtalálni a jogi kibúvót. Az elvárható gondosság elve viszont magában foglalja az *emberi jogi sérelmek megelőzésének követelményét* is. Ez azonban a globális gazdaság sajátos viszonyai miatt, amelyek fellazítják a multinacionális cég és az anyaország közötti kapcsolatot, igen nehezen érvényesíthető.

A Világbank hitelezési politikájának felülvizsgálatán keresztül jól illusztrálhatók az elvárható gondosság és a megelőzés elveinek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos problémák. A Világbank számos országban gátépítési megaberuházásokat támogatott hitelkonstrukciók formájában a célország energiabiztonságának növelése, valamint az áradások elkerülésének reményében az 1970-es évektől. A hitelező figyelmét ugyanakkor elkerülte, hogy ezek a gigantikus beruházások igen súlyos következményekkel, olykor százazrek kitelepítésével járnak. A precedensértékű ügyet az indiai Narmada folyón létesítendő gátrendszer támogatásának felülvizsgálata jelentette, ami 450 millió amerikai dollár kölcsönből valósult meg. A beruházás közvetlen következményeképpen mintegy 250 ezer embernek kellett kényszerűen elhagynia lakhelyét; ezzel szembesülve a Világbank létrehozta a Morse-vizsgálóbizottságot, amely hét éven keresztül (1985–1992) vizsgálta, hogy vajon a Világbank elkövetett-e mulasztásos emberijog-sértést. A válasz 1993-ban igenlő volt, aminek következménye egy belső rendelkezés módosítása lett: a Vizsgálóbizottság (Inspection Panel) ezután minden ehhez hasonló ügyet a Világbank igazgatótanácsa elé vihet. Mielőtt az áttörést ünnepeznék, meg kell állapítani, az igazgatótanács azóta egyszer sem állapította meg, hogy a Világbank által finanszírozott projekt sértette volna a Világbank „kivitelezési politikájában” foglaltakat, azaz közvetlen emberijog-sérelemmel járt volna. Ezzel együtt a Világbank az egyetlen nemzetközi pénzügyi-kereskedelmi szervezet, amely lépéseket tett az emberi jogok tiszteletének előmozdítása érdekében, a megelőzés és az elvárható gondosság elveire támaszkodva.

<sup>37</sup> CLAPHAM–JERBI 2001, 339–350.

## Következtetések

A GSZK jogok az elmúlt 35 évben egyre nehezebb helyzetbe kerültek, néhány, e jogok mellett elkötelezett állam impozáns eredményeinek kivételével. A *Millenniumi Fejlesztési Célok* egy része sikeresen teljesült ugyan, például az extrém szegénység és éhínség elleni, valamint az írástudatlanág felszámolása érdekében tett erőfeszítések. Globális szinten összességében azonban a helyzet igen ellentmondásos. A „ne okozz kárt” elv az átalakuló nemzetközi rendszerbe nehezen vagy egyáltalán nem illeszthető be a jelenlegi keretek között. A gyengébb államok és különösen az ott élő sérülékeny közösségek a gazdasági globalizáció tipikus áldozatai, akiknek a nemzetközi jog csak külső (civil, szakértői) közreműködéssel ígérheti a jóvátétel reményét. A nemzetközi jog és jogtudomány alapvetően azt fogadja el, hogy a pozitív kötelezettségek az államok gazdasági képességétől függő, többnyire önkéntes vállalások. Kevésbé veszi figyelembe a nemzetközi jog a multinacionális társaságok és a nemzetközi kereskedelmi, pénzügyi intézmények felelősségét az emberi jogok érvényesülése terén. A nemzetközi együttműködés kötelezettsége jogilag nincs kiforrva. Az együttműködés formális szintjei helyett az egyértelmű prioritásokat (éhínség, vízhiány, írástudatlanság, iskolázatlanság, csecsemőhalandóság, gyermekmunka, gyógyítható betegségek miatti halálozások csökkentése, nők alávéttségének megszüntetése, valamint az erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás lehetővé tétele stb.) szolgáló kooperáció minimumát az jelenti, hogy a nemzetközi kereskedelmi, pénzügyi szerződések nem váltnak ki ezzel ellentétes hatásokat, az érintettek felelősségi viszonyai egyértelműek, a szereplők elszámoltathatók.

## Felhasznált irodalom

- CLAPHAM, Andrew – JERBI, Scott (2001): Categories of Corporate Complicity in Human Rights Abuses. *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 24, No. 3. 339–350.
- CRANSTON, Maurice (1973): *What are Human Rights?* New York, Taplinger.
- DE FEYTER, Koen (2005): *Human Rights in the Age of Market*. London, Zed Books.
- DE SCHUTTER, Olivier (2009): *The Role of Development Cooperation and Food Aid in Realizing the Right to Adequate Food: Moving from Charity to Obligation*. Human Rights Council, Tenth session, UN Doc. A/HCR/10/5. 11 February 2009. Elérhető: [www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or4-a-hrc-10-5-advanced-edited-version.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 20.)
- DONNELLY, Jack (2003): *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, Cornell University Press.
- FELICE, William F. (2010): *The Global New Deal. Economic and Social Human Rights in World Politics*. Toronto, Rowman & Littlefield.
- GEORGE, Susan (2001): *A WTO – Korlátlan világereskedelem vagy szolidáris globalizáció?* Budapest, Napvilág.
- GILPIN, Robert (2001): *Global Political Economy*. Princeton, Princeton University Press.
- GÓMEZ ISA, Felipe (2009): Transnational obligations in the field of Economic, Social and Cultural Rights / Obligaciones transnacionales en el campo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 18. Elérhető: [www.reei.org/](http://www.reei.org/)

[index.php/revista/num18/articulos/obligaciones-transnacionales-campo-derechos-economicos-sociales-culturales](http://index.php/revista/num18/articulos/obligaciones-transnacionales-campo-derechos-economicos-sociales-culturales) (A letöltés időpontja: 2014. 04. 10.)

- MEHROTRA, Santosh (1997): Social Development in High Achieving Countries: Common Elements and Diversities. In MEHROTRA, Santos – JOLLY, Richard eds.: *Development with a Human Face*. Oxford, Clarendon Press.
- MUTUA, Makau (2002): *Human Rights. A Political and Cultural Critique*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- NARULA, Smita (2013): International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States. In LANGFORD, Malcolm – VANDENHOLE, Wouter – SCHEININ, Martin – VAN GENUGTEN, Willem eds.: *Global Justice, State Duties*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RUDRA, Nita (2008): *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who Really Gets Hurt?* Cambridge, Cambridge University Press.
- RUGGIE, John (2010): *The UN “Protect, Respect and Remedy” Framework for Business and Human Rights*. Elérhető: [www.reports-and-materials.org/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf](http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 07. 20.)
- SHUE, Henry (1980): *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press.
- SOROS György (1998): *A globális kapitalizmus válsága*. Budapest, Scolar.
- STIGLITZ, Joseph (2002): *A globalizáció és visszásságai*. Budapest, Napvilág.
- SULYOK, Gábor (2004): *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat.
- SZABÓ Gábor (2010): *Szétszakadó világunk. A globalizáció emberi jogi kockázatai*. Pécs, Publikon.
- SZABÓ Gábor (2016): *A globális igazságosság perspektívái és határai*. Pécs, Publikon.
- UPENDRA, Baxi (2006): *The Future of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press.

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Gábor Szabó*

**Realization of Economic, Social and Cultural Human Rights.**

**International Responsibility of States and Non-State Actors**

*Unfortunately the UN system can not be considered neither as a valid response to abuses suffered by the marginalized by the global market, nor as an effective forum for grassroot movements. According to the General Comment of ICESCR, the states should internationally respect, protect and fulfil the ESC rights. On the contrary, the international agreements under the WTO regime illustrate the contradictions between the market interests of multinational corporations and human rights. To make accountable the corporations for the consequences of their operation abroad has been on the agenda for decades, but the effective domestic laws do not apply to the extraterritorial operations of corporations. The level of enforcement of ESC rights is much more depend on political will and political system, than the quantity of attainable resources. The due diligence standard, as a minimum requirement for the extraterritorial effect of ESC rights has been implemented only by the World Bank, with a very moderate consistency.*



Vákát oldal

„Megtagadni az emberektől emberi jogaikat  
emberi természetük megkérdőjelezését jelenti.” “To deny people their human rights is to  
challenge their very humanity.”

Nelson Mandela

Vákát oldal

*Tóth Norbert*

## **Korlátozottan veleszületett jogok**

### **A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához fűzött fenntartások értékelése**

Az ötven évvel ezelőtt elfogadott és negyven évvel ezelőtt hatályba lépett *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (továbbiakban: PPJNE vagy Egyezségokmány) egyike a legtöbb részes államot „maga mögött tudó” egyetemes emberi jogi okmányoknak. Tanulmányomban két célt tűztem ki magam elé. Egyrészt be szeretném mutatni a szerződéssel szemben a részes államok által tett és vissza nem vont fenntartásokat, valamint az ezekre válaszul esetlegesen megfogalmazott kifogásokat, és következtetéseket vonok le ezekre vonatkozóan. Ezenkívül – bár előre sejtem, hogy ez a vállalkozás csak korlátozott sikerrel kecsegtet, ugyanis, hogy egyebet ne írjak, ehhez az Egyezségokmány kidolgozása során keletkezett dokumentumokat is meg kellene vizsgálni – megpróbálom a fenntartások és kifogások elemzése következtében igazolni vagy cáfolni az a feltételezést, hogy a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya elsősorban az angolszász és a kontinentális jogi kultúrák talaján álló országok elképzeléseit tükrözi.

### **Előzetes megjegyzések**

2016. augusztus 1-jén a *PPJNE-nek* 168 részes állama volt, ezek közül 42<sup>1</sup> tett valamely rendelkezésére vonatkozóan fenntartást.<sup>2</sup> A részes államok 25 százaléka így nem értett egyet a PPJNE szövegével a maga teljességében, de ha megfordítjuk az állítást, azt is mondhatjuk, hogy a részes államok 75 százaléka az egyezmény szövegét intakt módon ismeri el, ami viszonylag komoly elfogadottságot jelent, viszont a PPJNE esetében sem érvényesül a nemzetközi jog néhai klasszikus korszakában általában elfogadott szerződések integritásának

---

<sup>1</sup> Az Emberi Jogi Bizottság 24. számú általános észrevétele szerint 1994-ben ez az arány még sokkal rosszabb volt. Lásd: UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 24: Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*. 4 November 1994. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 par. 1.

<sup>2</sup> Egyetlen állam, Kuba aláírta a PPJNE-t, de azt nem erősítette meg, igaz az aláíráskor jelezte, hogy a szerződés kötelező hatályának esetleges elismerésekor fenntartja magának a jogot, hogy az egyezményrel kapcsolatban fenntartásokat tegyen.

elve.<sup>3</sup> A fenntartásokat tevő országok csaknem fele (45 százalék)<sup>4</sup> meglepő módon európai állam, valamivel több mint ötödük<sup>5</sup> az amerikai kontinenst, 17 százalékuk Ázsiát,<sup>6</sup> majdnem 10 százalékuk Afrikát, körülbelül 6 százalékuk pedig Óceániát<sup>7</sup> reprezentálja. Az ENSZ tagállamainak informális földrajzi csoportjai közül csak a Nyugat-európai és Más Államok Csoportja (a továbbiakban: WEOG), valamint a Kelet-európai Csoport (a továbbiakban: EEG) valamennyi tagja részese a PPJNE-nek. A WEOG államainak közel 80 százaléká igen,<sup>8</sup> az EEG tagjai közül senki nem fűzött fenntartást az egyezményhez. Hasonlóan magas, de nem teljes körű a PPJNE elfogadottsága az Afrikai Csoportban (a továbbiakban: AG) – a csoporttagok 94 százaléká részese az egyezménynek – és a Latin-amerikai és Karibi Csoportban (a továbbiakban: GRULAC) – a csoporttagok 88 százaléká részese az egyezménynek. Ami a fenntartásokat illeti, a kép ennél változatosabb, hiszen az AG részes államainak több mint 90 százaléká<sup>9</sup> nem tett fenntartást a PPJNE-hez, a GRULAC érintett országai közül viszont ez csak közel 70 százalékukról<sup>10</sup> mondható el. Az Ázsiai–Csendes-óceáni Csoport (a továbbiakban: APG) körében találjuk a legtöbb olyan ENSZ-tagállamot, amely nem részese a PPJNE-nek. Az APG-országok csak 65 százaléká<sup>11</sup> csatlakozott az egyezményhez, és ezek 78 százaléká<sup>12</sup> részese fenntartások nélkül a szerződésnek.

A PPJNE-nek mindössze két olyan, konkrét emberi jogot tartalmazó *cikke*<sup>13</sup> van, amelyhez egyetlen részes állam sem tett fenntartást,<sup>14</sup> nevezetesen *a népek önrendelkezéshez való jogát* (1. cikk) és *a jogképesség elismeréséhez való jogot* (16. cikk) deklaráló cikkek. Előbb a PPJNE szerkezeti sorrendjében megvizsgálom az egyes érintett cikkeket abból a szempontból, hogy mely országok és pontosan milyen tartalmú fenntartásokat tettek velük kapcsolatban, végül a záró részben megpróbálok valamilyen következtetést leszűrni azzal kapcsolatban, hogy az ENSZ regionális csoportjaihoz, továbbá az egyes jogcsaládokhoz kapcsolódóan a fenntartások milyen közös jellemzőket mutatnak. Nem vizsgálom ugyanakkor a PPJNE fakultatív jegyzőkönyveivel kapcsolatban tett fenntartásokat és a fenntartásokat általában, valamint az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások szakirodalmi<sup>15</sup> vagy esetjogi<sup>16</sup> megítélését.

<sup>3</sup> BÉNYI 1969, 150.

<sup>4</sup> Ez 19 európai országot jelent.

<sup>5</sup> Ez 9 amerikai államot jelent.

<sup>6</sup> 7 ázsiai államról van szó.

<sup>7</sup> 3 óceániai ország tett fenntartást.

<sup>8</sup> 23 államról van szó.

<sup>9</sup> 47 országról van szó.

<sup>10</sup> 20 államról van szó.

<sup>11</sup> 36 országról van szó.

<sup>12</sup> 28 országról van szó.

<sup>13</sup> Valamelyest árnyalja a képet, hogy a PPJNE-nek vannak „érintetlen” bekezdései is.

<sup>14</sup> Az 1. cikkel szemben korábban megfogalmazott néhány ország fenntartásnak nevezett nyilatkozatot, de ezeket vagy visszavonták később, vagy pedig nem értékelhetők fenntartásként.

<sup>15</sup> Ezzel kapcsolatban lásd pl.: BOKORNÉ SZEGŐ 1961. és BOKORNÉ SZEGŐ 1991.

<sup>16</sup> Lásd egyebek mellett a Nemzetközi Bíróságnak a genocídiumegyezménnyel szemben tett fenntartásokkal kapcsolatos tanácsadó véleményét. Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1951, 15.

## Fenntartások és kifogások a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányával kapcsolatban

A PPJNE által tartalmazott jogok élvezetével kapcsolatos antidiszkriminációs klauzulával (2. cikk) szemben két részes állam tett fenntartást. A Monacói Hercegség kinyilvánította, a cikket úgy értelmezi, hogy az nem akadályozza a monacói trón utódlására, valamint a régensi pozíció betöltésére vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását, amelyek alapján azonos fokú leszármazók között elsőbbséget biztosítanak a korábban születetteknek és a férfiaknak.<sup>17</sup> Nyilván itt az életkor, illetve a nemek szerinti különbségtétel kapcsán akarta kizárni a PPJNE alkalmazhatóságát a monacói állam. Kuvait ennél lényegesen homályosabb és megszorítóbb tartalmú – értelmező nyilatkozatnak nevezett – fenntartással a PPJNE-ben foglalt jogok gyakorlását a kuvaiti jogszabályok keretei közé kívánta szorítani.<sup>18</sup> A monacói fenntartással szemben egyetlen állam sem élt kifogással. Az Amerikai Egyesült Államok értelmezését Finnország és Svédország fenntartásként értelmezte, utóbbi kifogást is tett vele szemben.<sup>19</sup> Az USA szerint ugyanis a különbségtétel megengedhető, ha észszerűen kapcsolódik valamely legitim kormányzati célhoz.<sup>20</sup> A kuvaiti fenntartással szemben pedig Finnország és Svédország tett kifogást.<sup>21</sup>

A PPJNE-ben meghatározott emberi jogok élvezete tekintetében a férfiaknak és nőknek egyenlő jogokat biztosító 3. cikkhez több állam is fűzött fenntartást. Bahrein például az értelmezését alárendelte a sariának, Kuvait pedig a saját alkotmányának (ahol viszont a saría a jog legfőbb forrása),<sup>22</sup> továbbá Pakisztán is úgy nyilatkozott, hogy a 3. cikket csak addig a mértékig alkalmazza, ameddig összhangban van a sariával és az alkotmánnyal.<sup>23</sup> Liechtenstein és Monaco pedig deklarálta: a trónutódlás szempontjából előnyben részesíti a férfiakat.<sup>24</sup> A liechtensteini és monacói fenntartásokkal szemben senki nem tett kifogást. Nem így a kuvaitival, amellyel szemben Svédország, a bahreinnel, amellyel szemben Ausztrália, Csehország, az Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Írország, Kanada, Lengyelország, Magyarország, Mexikó, Olaszország, Svédország és Szlovákia is kifogást tett. Még ennél is többen kifogásolták a pakisztáni nyilatkozatot, így Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Kanada, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szlovákia.<sup>25</sup>

<sup>17</sup> United Nations Treaty Collections (UNTC), Status of Treaties, Chapter IV. Human Rights, 4. International Covenant on Civil and Political Rights. New York, 16 December 1966. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt\\_dsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 21.)

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Lásd az 1962. évi kuvaiti alkotmány 2. cikkét. Kuwaiti Constitution. Elérhető: [www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/kuveyt.pdf](http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/kuveyt.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

<sup>23</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt\\_dsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 21.)

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

Az állam életében bekövetkező rendkívüli helyzetekre vonatkozó szabályokat tartalmazó 4. cikkel szemben három állam tett fenntartást. Franciaország egyrészt meghatározta, hogy a saját joga alapján pontosan milyen helyzeteket tekint „a nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapotnak”. Emellett a francia fenntartás szerint a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt „az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben” fordulat nem korlátozhatja a köztársasági elnök hatalmát abban, hogy megtegye az alkotmány 16. cikke szerinti, „a körülmények által megkövetelt intézkedéseket”,<sup>26</sup> azaz az arányosság elvét ebben a tekintetben a fenntartás alárendelte a francia alkotmánynak. Az Egyesült Államok pedig úgy értelmezi a hivatkozott bekezdés utolsó fordulatát, amely szerint „az ilyen intézkedések [...] nem jelentenek kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetést”, hogy annak alapján lehetőség van rendkívüli helyzetek idején olyan intézkedések meghozatalára, amelyek egy meghatározott társadalmi csoportra kedvezőtlenebb hatással vannak, mint másokra. Közismert, hogy a PPJNE – és más emberi jogi okmányok – alkalmazásában vannak olyan emberi jogok, amelyeknek még rendkívüli helyzetek idején is érvényesülniük kell, így az Egyezségokmány azokat tartalmazó cikkeitől még ilyen esetekben sem lehet eltérni. A PPJNE 4. cikkének (2) bekezdése sorolja fel ezeket az emberi jogokat, és meglepő módon egyetlen ország – Trinidad és Tobago – ezzel a szakasszal szemben tett fenntartást. Ennek értelmében Trinidad és Tobago fenntartja magának a jogot, hogy ezt a bekezdést egyáltalán ne alkalmazza, mégpedig alkotmányára való hivatkozással.<sup>27</sup> Svédország kifogással élt az amerikai fenntartással szemben. Hollandia és Németország pedig úgy vélte, hogy a trinidad-i fenntartás ellentétes a PPJNE céljával és tárgyával, így szintén kifogást fűzött hozzá.<sup>28</sup>

Az élethez való jogra (6. cikk) vonatkozóan mindössze két ország, az Amerikai Egyesült Államok és Pakisztán tett fenntartást. A PPJNE 6. cikkének (5) bekezdése szerint – egyebek mellett – nem lehet kiszabni halálbüntetést olyan terhelttel szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor a 18. életévét még nem töltötte be. Az amerikai fenntartás ennek a fordulatnak a kizárását célozza, Pakisztán pedig addig a mértékig alkalmazza a 6. cikket, ameddig összhangban van a sariával és az alkotmányával. A pakisztáni fenntartást Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Kanada, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szlovákia kifogásolta.<sup>29</sup> Az amerikaiakat pedig Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország.<sup>30</sup>

A kínzás tilalmával és az egészségügyi önrendelkezési jog egyik részjogosultságával foglalkozó 7. cikkhez három ország tett fenntartást. Botswana jelezte, hogy a PPJNE 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt „kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód” alatt az alkotmánya 7. cikke szerinti „kínzást vagy embertelen vagy megalázó büntetést vagy

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

egyéb bánásmódot”<sup>31</sup> ért. Ennek jelentőségét nemcsak abban kell látni, hogy a botswanai alkotmány idézett bekezdése nem tartalmazza a „kegyetlen” kifejezést, hanem hogy a cikk második bekezdése lehetővé teszi olyan büntetések alkalmazását is, amelyek az 1966. évi alkotmány hatálybalépését megelőzően alkalmazandók voltak Botswanában függetlenül attól, hogy *pro forma* ellentétesek volnának mind a PPJNE, mind pedig az alkotmány érintett cikkeivel.<sup>32</sup> A botswanai büntető törvényköny értelmében a halálbüntetés mellett ilyenek tekinthető mindenekelőtt a testi fenyítés, amelyet ráadásul tizennyolcadik életévét még be nem töltött elkövetőn is végre lehet hajtani, igaz a fiatalokú bűnözők legfeljebb hat, a felnőttek pedig tizenkét botütést kaphatnak. Érdekes, hogy nőket, negyven évnél idősebb férfiakat és halálraítélteket nem büntethetnek testi fenyítéssel.<sup>33</sup> Hasonló, a saját alkotmányára visszautaló fenntartást tett a 7. cikkre vonatkozóan az Egyesült Államok is, amely a PPJNE 7. cikke által kizárólag az V., VIII. és/vagy XIV. alkotmánykiegészítések szerinti „kegyetlen vagy szokatlan bánásmód vagy büntetés” tilalmának mértékéig kötelezi magát.<sup>34</sup> A megjelölt alkotmánykiegészítések közül a VIII. vonatkozik a legközvetlenebbül a PPJNE 7. cikkének (1) bekezdésére, eszerint: „Nem lehet kiszabni [...] kegyetlen vagy szokatlan büntetéseket.”<sup>35</sup> Ez az az alkotmánykiegészítés, amelyre alapozva támadták korábban több alkalommal – sikertelenül – a halálbüntetést az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága előtt.<sup>36</sup> A XIV. alkotmánykiegészítés a szegregáció tilalma miatt lehet érdekes a PPJNE 7. cikke szempontjából, az V. kiegészítés relevanciája ebből a szempontból *prima facie* csekély. Ami a harmadik fenntartással élő államot illeti, Pakisztán a már korábban megismert fordulattal leszögezte, hogy a 7. cikket csak addig a mértékig alkalmazza, ameddig összhangban van a sariával és az alkotmánnyal.<sup>37</sup> Ausztria, Dánia, Franciaország, Írország, Hollandia, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország kifogásolta a botswanai fenntartást.<sup>38</sup> A pakisztáni fenntartást Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Írország, Kanada, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szlovákia kifogásolta.<sup>39</sup> Dánia, Finnország, Hollandia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország pedig az amerikai fenntartást kifogásolta.<sup>40</sup>

<sup>31</sup> Constitution of the Republic of Botswana, 1966. Elérhető: [www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7](http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>32</sup> Lásd: a botswanai alkotmány 7. cikkének (2) bekezdése. Elérhető: [www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7](http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>33</sup> Lásd: Penal Code of Botswana 26. és 28. cikke. Elérhető: [www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=238601](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=238601) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>34</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>35</sup> United States Senate, Constitution of the United States. Elérhető: [www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>36</sup> Cornell University Law School, CRS Annotated Constitution. Elérhető: [www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt8\\_user.html#amdt8\\_hd10](http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt8_user.html#amdt8_hd10) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>37</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 21.)

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.



Az egyebek mellett a rabszolgaság és a rabszolga-kereskedelem, továbbá a szolgaság és a kényszer- és kötelező munka tilalmáról rendelkező 8. cikkhez mindössze egyetlen állam, a csendes-óceáni Szamoa tett fenntartásként is értelmezhető nyilatkozatot. A szamoai deklaráció a 8. cikk (3) bekezdésére vonatkozik, vagyis a kényszer- és kötelező munka tilalmával kapcsolatos, így kijelenthető, hogy a rabszolgaság és a rabszolga-kereskedelem, valamint a szolgaság tilalmát az Egyezségokmányban részes államok konszenzusa övezi. A szamoai nyilatkozat megerősíti a PPJNE 8. cikkében a kényszer- és kötelező munka tilalmára vonatkozó kivételeket, ugyanakkor az alkotmányra hivatkozva a szamoai szokásból eredő munkavégzést további derogációnak tekinti, és ennyiben fenntartásként kell értékelni. Érdekes, hogy egyetlen állam sem tett kifogást a szamoai fenntartással szemben.

A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joghoz kapcsolódóan (9. cikk), amely involválja például az önkényes szabadságelvonással szembeni védelmet is, csak Franciaország tett fenntartást. Ebben jelezte, hogy a 9. cikk nem képezi akadályát a francia hadseregben rendszeresített büntető- és fegyelmezési rezsim alkalmazásának. A francia fenntartást egyetlen részes állam sem kifogásolta.

A szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódról és a szabadságelvonással járó büntetések (szabadságvesztés, elzárás stb.) és kényszerintézkedések (előzetes letartóztatás, őrizetbevétel, kényszergyógykezelés stb.) végrehajtására vonatkozó emberességi minimumgaranciákról rendelkezik a PPJNE 10. cikke, amellyel szemben jó néhány ország tett fenntartást. Hollandia például bejelentette, hogy a büntetések és kényszerintézkedések végrehajtására vonatkozó, a (2) bekezdésben, valamint a (3) bekezdés utolsó mondatában foglalt elveket (a vádlottakat és az elítélteket el kell különíteni, a vádlottak számára speciális körülményeket kell biztosítani, a fiatalkorú és a felnőttkorú vádlottakat szintén szeparálni kell egymástól, a fiatalkorú vádlottak ügyében a lehető legrövidebb időn belül döntést kell hozni, a fiatalkorú elítélteket a felnőttektől el kell különíteni, és számukra speciális körülményeket kell biztosítani) nem tartja kötelezőnek magára nézve, mivel az arra vonatkozó (jogpolitikai-jogfilozófiai) megközelítések változhatnak az idők során.<sup>41</sup> Finnország és Izland sem tartja abszolút elvnek a fiatalkorú és felnőttkorú személyek elkülönítését egymástól, és előbbi fenntartja a jogot annál rugalmasabb megközelítések alkalmazására.<sup>42</sup> Norvégia ezenkívül fenntartással teljesen kizárta a fiatalok és felnőttek kötelező elkülönítésére vonatkozó elvet, Svédország, Dánia és Luxemburg pedig nagyon hasonlóan, de csak az elítéltek vonatkozásában tett így.<sup>43</sup> Dánia ezt azzal indokolta, hogy fontos a rugalmas intézkedések tételének lehetőségét fenntartani ebben a kérdésben,<sup>44</sup> Luxemburg ehhez hozzátette, hogy a vegyítés esetenként az érintettek érdekeit is szolgálhatja.<sup>45</sup> Szamoa szándékai szerint nem fenntartást, hanem saját belső jogára visszautaló nyilatkozatot fűzött a 10. cikk fiatalkorúakra vonatkozó részéhez. A szamoai „fiatal elkövetőkre vonatkozó 2007. évi törvény” – amely Szamoa nyilatkozata szerint kizárólagosan tartalmazza azokat az intézkedéseket, amelyeket a PPJNE 10. cikkének (2)–(3) bekezdése alapján alkalmazni lehet – azért aggályos, mert fiatalkorúnak büntetőjogi értelemben a 10 és 17 év közötti

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

természetes személyeket tekinti.<sup>46</sup> A túl alacsony alsó és felső életkori határ, illetve az irányadó nemzetközi jogi normák, továbbá az Emberi Jogi Bizottság vonatkozó általános észrevétele<sup>47</sup> tükrében kétséges a 10. cikk és az idézett szamoai törvény közötti összhang megléte. Belgium a fiatalkorú és a felnőttkorú elítéltek elkülönítésével kapcsolatban megjegyezte, hogy fenntartja magának a jogot személyre szabott és rugalmasabb intézkedések alkalmazására, továbbá az elítéltek és az ideiglenesen szabadságuktól megfosztott személyek szétválasztására vonatkozóan az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának „rabokkal való bánásmód minimumstandardjaira vonatkozó (73) 5 számú határozatában” foglaltakat alkalmazza, vagyis a két személyi kört akaratok ellenére nem vegyíti, de a gyanúsítottak és vádlottak részt vehetnek az elítéltekkel közösen bizonyos közösségi eseményeken.<sup>48</sup> Ausztrália a vádlottak és az elítéltek elkülönítését csak mint fokozatosan elérendő célt fogadja el, a felnőttek és fiatalkorúak elkülönítését pedig csak akkor, ha az illetékes hatóságok álláspontja szerint ez felel meg az érintettek érdekeinek.<sup>49</sup> Ehhez hasonló álláspontot elfoglalva az Ír Köztársaság a vádlottak és az elítéltek, valamint a fiatalkorú és felnőttkorú vádlottak egymástól való elkülönítését fokozatosan elérhető céloknak tekinti, és csak akkor veszi figyelembe, ha a gyakorlatban lehetséges.<sup>50</sup> Az Egyesült Királyság – nyilván kapacitásbéli nehézségek miatt – nem alkalmazza az elítéltek és vádlottak elkülönítésére vonatkozó elvet három brit tengerentúli területen (Gibraltár, Montserrat, Turks- és Caicos-szigetek), továbbá fenntartotta magának a jogot, hogy abban az esetben, ha nem állnak rendelkezésre megfelelő fogvatartási körülmények, vagy a „vegyítés” az érintettek érdekeit szolgálja, ne különítse el a fiatal- és felnőttkorú terhelteket egymástól.<sup>51</sup> Új-Zéland is fenntartotta magának a jogot, hogy amennyiben nem állnak rendelkezésre megfelelő elhelyezési lehetőségek, vagy a vegyes rendszerű fogva tartás az érintettek érdekében áll, esetleg a fiatalkorúak érdeke azt kívánja, hogy egy meghatározott személyt közülük kiemeljenek, ne alkalmazza az életkor szerinti elkülönítésre vonatkozó szabályt.<sup>52</sup> Trinidad és Tobago csak akkor nem alkalmazza a fiatalok felnőttektől való elkülönítésének elvét, ha elhelyezési nehézségei akadnak.<sup>53</sup> Banglades pedig jelezte, hogy pénzügyi korlátai és kellő logisztikai támogatás hiánya miatt nem rendelkezik az elítéltek megjavítását és a társadalomba való beillesztésük elősegítését szolgáló intézményekkel, így ezt a kötelezettséget nem tartja magára nézve alkalmazandónak.<sup>54</sup> A fenntartásokat egyetlen részes állam sem kifogásolta.

A szerződéses kötelezettség teljesítésére való képtelenség miatti szabadságelvonás tilalmáról szóló 11. cikkel szemben a Kongói Köztársaság (1970 és 1991 között: Kongói

<sup>46</sup> Lásd: Young Offenders Act 2007. Part I par. 2. Elérhető: [www.internationalresourcecentre.org/en\\_X2/Young\\_Offenders\\_Act\\_2007.pdf](http://www.internationalresourcecentre.org/en_X2/Young_Offenders_Act_2007.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>47</sup> Lásd: UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 21: Article 10 (Humane treatment of persons deprived of their liberty)*. 10 April 1992. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 33–35. par. 13. A „general comment” magyar változataként ebben a tanulmányban a hivatalos magyar fordítás szerinti verziót használom.

<sup>48</sup> UNTC. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&c-lang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&c-lang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

Népköztársaság) tett fenntartást, amelyben teljesen kizárta az alkalmazását,<sup>55</sup> mivel úgy vélte, hogy a cikkben foglaltak teljesen összeférhetetlenek a kongói polgári, kereskedelmi, közigazgatási és pénzügyi eljárásról szóló törvénnyel. Ennek meghatározott szakaszai ugyanis lehetővé teszik 18 és 60 év közötti olyan adósok bebörtönzését, akik rosszhi szeműen váltak fizetésképtelenné, amennyiben a kölcsönösszeg meghaladja a 20 ezer CFA-frankot,<sup>56</sup> és a határozatoknak más eszközökkel nem lehetett érvényt szerezni.<sup>57</sup> Belgium kifogással élt ezzel a fenntartással szemben, noha egyúttal jelezte, hogy a kongói fenntartásnak nevezett nyilatkozat valószínűleg nem minősül fenntartásnak, mivel az afrikai ország belső joga – a megadott magyarázat alapján – összhangban van a 11. cikkel, másrészt álláspontja szerint a 11. cikkel szemben – mivel attól rendkívüli helyzetekben sem lehet eltérni – nem is tehető érvényesen fenntartás.<sup>58</sup> A kongóihoz hasonló, de nem fenntartásnak nevezett nyilatkozatot tett később Banglades is. Az ázsiai ország jelezte, hogy jogi előírásai bár általánosságban összhangban vannak a 11. cikkel, amennyiben egy természetes személy szándékosan nem tesz eleget fizetési kötelezettségének, úgynevezett civil börtönben fogva tartható.<sup>59</sup> A bangladesi nyilatkozattal szemben nem tett kifogást egyetlen állam sem, így elég valószínű, hogy sem a kongói, sem pedig a bangladesi deklaráció valójában nem értekelhető fenntartásként.

A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő joggal szemben több részes állam tett fenntartást. A PPJNE 12. cikkének (4) bekezdésével kapcsolatban („senkit nem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába beléphessen”) Ausztria jelezte, azt a Habsburg–Lotaringiai-ház tagjaira nem alkalmazza.<sup>60</sup> Igaz, azóta a Habsburg-család tagjai az EU nyomására beutazhatnak Ausztriába engedély nélkül is, az állam a fenntartást mégsem vonta vissza.<sup>61</sup> Belize és Trinidad és Tobago pedig nem ismeri el az ország elhagyásának jogát olyan személyek esetében, akik előzetesen ehhez nem szereznek be adóigazolást.<sup>62</sup> A két karibi állam nyilván azt akarja ezzel megakadályozni, hogy a köztartozást felhalmozók szabadon elhagyhassák az országot. A PPJNE 12. cikkének (3) bekezdésében olvasható kivételekre (pl. közrend) figyelemmel ez a fenntartás – bár Belize és Trinidad és Tobago is annak nevezi – valószínűleg nem áll konfliktusban a 12. cikk (2) bekezdésével, vagyis a két állam külön nyilatkozat tétele nélkül is megkövetelheti adónyilatkozat bemutatását külföldre utazás előtt. Botswana is több, a saját alkotmányában előírt további kivételt tett fenntartásában a szabad mozgáshoz való jogra vonatkozóan. Így például korlátozható a külföldiek és a kormánytisztviselők, valamint a Botswana területén földtulajdonhoz jutott személyek mozgása, a busmanok által

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Zoch 2004. Megjegyzendő, hogy Olaszország is tett korábban hasonló fenntartást a Savoyai-ház tagjaira vonatkozóan, de 2005-ben visszavonta. UNCTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>62</sup> UNCTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

lakott területekre való belépés és az ott tartózkodás az őslakos nép védelme érdekében.<sup>63</sup> Svájc közjogi berendezkedése miatt tett fenntartást, amelyben leszögezte, hogy a külföldiek részére kibocsátott tartózkodási engedélyek csak az azt kiállító kanton területére érvényesek.<sup>64</sup> Hollandia és az Egyesült Királyság pedig tengerentúli területeit külállamnak tekinti a 12. cikk alkalmazása szempontjából.<sup>65</sup> Az Egyesült Királyság emellett a belépéshez való jogot „és az Egyezmény hasonló szabályait” saját bevándorlási jogszabályainak rendelte alá.<sup>66</sup> Pakisztán pedig csak a saját alkotmánya keretei között ismeri el a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot.<sup>67</sup> A pakisztáni fenntartással szemben több állam is kifogással élt: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Kanada, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és Uruguay szerint az ellentétes a PPJNE tárgyával és céljával.<sup>68</sup> Svédország szerint semmiesek a pakisztáni fenntartások.<sup>69</sup> A fentiekén kívül még a botswanai fenntartással szemben jelentett be kifogást Írország, mert álláspontja szerint alááshatja a nemzetközi szerződések jogát azáltal, hogy kétségessé teszi a kötelezettség vállalásának mértékét.<sup>70</sup>

Az állam területén jogszerűen tartózkodó külföldiek kiutasítására vonatkozó garanciális szabályokat tartalmazó 13. cikkel szemben négy részes állam jelentett be fenntartást.<sup>71</sup> Franciaország egy azóta jórészt hatályon kívül helyezett<sup>72</sup> államtanácsi rendelkezést jelölt meg fenntartásában, mint amellyel összhangban alkalmazza a PPJNE 13. cikkét, de az így okafogyott fenntartását még nem vonta vissza. Monaco is jelezte, hogy a hivatkozott cikk nem érinti a saját vonatkozó belső jogszabályait.<sup>73</sup> Egészen furcsa fenntartást tett viszont Málta, amelyben jelezte, hogy helyesli ugyan a 13. cikkben meghatározott elveket (sic!), de „a jelenlegi körülmények között képtelen nekik teljes mértékben megfelelni”.<sup>74</sup> A pakisztáni nyilatkozat a külföldiekre vonatkozó belső jogszabályok alkalmazásának fenntartásáról szól. Kizárólag a pakisztáni fenntartással szemben jelentettek be kifogást.

Eljárásjogi garanciáknak minősülő emberi jogokat tartalmaz (a bíróság előtti egyenlőséghez való jogot, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot) a PPJNE 14. cikke. Ezzel

<sup>63</sup> Lásd: a botswanai alkotmány 14. cikke. Elérhető: [www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7](http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch2S7) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 22.)

<sup>64</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Eredetileg öt államról volt szó, de az Egyesült Királyság Hongkongra vonatkozó fenntartása ma már nyilvánvalóan érvénytelen.

<sup>72</sup> Légifrance: Le service public de la Diffusion du droit, Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Elérhető: [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000699737&dateTexte=20160824](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000699737&dateTexte=20160824) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 24.)

<sup>73</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>74</sup> Ibid.

a rendelkezéssel szemben tették a legtöbb fenntartást a részes államok. A justizmordokért való kártérítést előíró (6) bekezdéssel szemben Ausztrália leszögezte, hogy arra nem meghatározott jogcím alapján, hanem inkább közigazgatási eljárás keretében van lehetőség.<sup>75</sup> Banglades, a Bahama-szigetek, Belize, Guyana, Málta, valamint Trinidad és Tobago ezzel kapcsolatban kinyilvánította, hogy bár elismerik a (6) bekezdésben rögzített elvet, fenntartják maguknak a jogot, hogy (költségvetési nehézségek miatt) ne alkalmazzák a gyakorlatban.<sup>76</sup> Új-Zéland és Banglades pedig az úgynevezett *ex gratia* kártérítés alkalmazása esetén nem ismeri el az ilyen esetekben való perindításhoz való jogot.<sup>77</sup> Az ártatlanság vélelmét deklaráló (2) bekezdéssel szemben egyedül Málta tett fenntartást. Eszerint a szigetország úgy értelmezi ezt az elvet, hogy az alapján a vádlott kötelezhető arra, hogy bizonyos tényeket maga bizonyítson. Az ártatlanság vélelmének elve alapján azonban a bizonyítási teher a vád vállait nyomja, így az Emberi Jogi Bizottság 14. cikkre vonatkozó általános észrevétele alapján<sup>78</sup> is felmerülhet a máltai fenntartás érvénytelensége. Ausztria és Hollandia a 14. cikk több pontjához is fenntartást tett. A vádlottnak a tárgyaláson való személyes jelenlétéhez való jogával kapcsolatban például megjegyezték, hogy az nem zárja ki azt, hogy aki viselkedésével zavarja a tárgyalás menetét, vagy akinek kihallgatása akadályozza mások, így különösen szakértők vagy tanúk meghallgatását, a tárgyalás e részéről ki legyen zárva.<sup>79</sup> Németország szerint pedig a bíróságnak van joga eldönteni azt, hogy a fogvatartott vádlottnak jelen kell-e lennie a tárgyaláson.<sup>80</sup> Banglades fenntartotta magának a jogot, hogy a vádlott távollétében – ha szökésben van, vagy nem jelenik meg a bíróság előtt – is tartson tárgyalást.<sup>81</sup> Venezuela az úgynevezett *res publica* ellen elkövetett bűncselekmények terheltjei távollétében is lefolytatja a tárgyalást.<sup>82</sup> A büntetőügyekben hozott ítéletek felülvizsgálatához való joggal kapcsolatban Ausztria, Luxemburg és Németország nem ismeri el ezt a jogot (mint rendkívüli jogorvoslathoz való jogot) a másodfokú bíróságok elsőfokú bíróságokhoz képest szigorúbb ítéleteivel szemben.<sup>83</sup> Belgium, Luxemburg és Norvégia sem ismeri el a felülvizsgálathoz való jogot másodfokon hozott ítéletekkel szemben és olyan ügyekben, amikor az ügydöntő határozatot bíróság elé állítást követően közvetlenül valamelyik felsőbbbíróság hozta.<sup>84</sup> Hollandia fenntartja magának a jogot, hogy meghatározott bűncselekményekben közvetlenül a legfelsőbb bíróság hozzon ítéletet.<sup>85</sup> Norvégia ezenfelül nem ismeri el a jogorvoslathoz való jogot a kormánytagok által elkövetett bűncselekményekben ítéletet hozó különbíróság döntésével szemben.<sup>86</sup> Franciaország, valamint Monaco szerint a felülvizsgálathoz való jog olyan általános elv, amely alól bizonyos

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Lásd: UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*. 23 August 2007. UN Doc. CCPR/C/GC/32. par. 30.

<sup>79</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

esetekben lehetnek kivételek.<sup>87</sup> Izland sem biztosítja minden esetben belső joga alapján a felülvizsgálathoz való jogot.<sup>88</sup> Dánia és Liechtenstein pedig saját joga alapján a 14. cikk (1) bekezdésében meghatározottaknál szélesebb körben zárja ki az eljárásból a nyilvánosságot.<sup>89</sup> Franciaország úgy véli, hogy a 14. cikk nem lehet akadálya a katonai fegyverkezési rendszere érvényesítésének, magyarul ilyen helyzetekben a PPJNE érintett szakaszai nem feltétlenül érvényesülnek.<sup>90</sup> Svédország a *ne bis in idem* elvvel szemben tett közelebbről nem részletezett fenntartást.<sup>91</sup> Bahrein pedig ugyanezen elvet csak a külföldi bíróságok ítéletei kapcsán ismeri el.<sup>92</sup> Ezenkívül a kétszeres eljárás tilalmát – kétségkívül kissé pontatlanul – megfogalmazó bekezdéssel szemben Ausztria, Finnország és Hollandia megemlíti, hogy a jogerős ítéletekre vonatkozóan perújításnak lehet helye.<sup>93</sup> Barbados költségvetési nehézségei miatt fenntartotta magának a lehetőséget, hogy az ingyenes védőhöz való jogot a gyakorlatban ne alkalmazza.<sup>94</sup> Szintén pénzügyi nehézségei miatt Gambia csak a halálbüntetéssel is büntethető bűncselekmények terheltjeinek biztosítja a térítésmentes védelemhez való jogot.<sup>95</sup> Az Egyesült Királyság néhány tengerentúli területe vonatkozásában zárta ki ezt a garanciát kapacitásbeli problémák miatt.<sup>96</sup> Végül talán az Egyesült Államok tette a legösszetettebb fenntartást a 14. cikkre vonatkozóan. Eszerint akinek a szabadságát nem vonták el, nem jogosult kirendelt védőhöz, továbbá felmentő ítélet esetén csak akkor ismeri el az USA a *ne bis in idem* elvét, ha az eljárás ugyanabban a rendszerben zajlott végig, vagyis vagy a tagállami, vagy pedig a szövetségi igazságszolgáltatáson belül.<sup>97</sup> A részes államok egyedül Bahrein fenntartását kifogásolták, mégpedig Írország és Lengyelország.<sup>98</sup>

A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveit tartalmazza a PPJNE 15. cikke. Németország fenntartotta magának a jogot, hogy amennyiben a bűncselekmény elkövetése és az ítélethozatal között eltelt időben a jogalkotó a cselekményhez enyhébb jogkövetkezményt fűzött, a korábbi, vagyis súlyosabb büntetést alkalmazza bizonyos kivételes kategóriát képező ügyekben.<sup>99</sup> Az Egyesült Államok pedig egyáltalán nem ismeri el a 15. cikk (3) bekezdésébe foglalt következő elvet: „Amennyiben a bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés alkalmazását rendelte el, ennek előnyeit az elkövető javára érvényesíteni kell.”<sup>100</sup> Svédország az amerikai fenntartással szemben kifogással élt.<sup>101</sup>

A magánélet védelméhez való joggal kapcsolatos 17. cikkel szemben egyedül Liechtenstein tett fenntartást,<sup>102</sup> amelyben a külföldiek vonatkozásában megjegyezte, hogy

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

a szerződéses rendelkezést a vonatkozó belső jogszabályaiban foglalt elvek szerint alkalmazza. Egyetlen részes állam sem fűzött ehhez kifogást.

A gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságához való joggal (18. cikk) szemben is tettek fenntartást. Bahrein és Mauritánia úgy értelmezik, hogy nem érinti a sariát.<sup>103</sup> A Maldív-szigetek a saját alkotmányának biztosít e tekintetben elsőbbséget.<sup>104</sup> A maldív alkotmány pedig az iszlám elvein alapul, és a belső jog egyik forrása az iszlám.<sup>105</sup> Pakisztán pedig mind az alkotmányát, mind pedig az iszlám jogot a 18. cikk fölé helyezte.<sup>106</sup> Mexikó a hivatalosan el nem ismert vallások gyakorlását és oktatását arra rendelt helyszínekre (szakrális és oktatási intézményekre) korlátozhatja.<sup>107</sup> Ausztrália, Csehország, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Hollandia, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország és Szlovákia kifogásolta a maldív-szigeteki fenntartást, azt érvénytelennek tekintve. Ausztria, Dánia és Kanada szerint sem kellően részletes ez a fenntartás. Belgium, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szlovákia a pakisztáni fenntartást is kifogásolta. Svájc ráadásul a cikk egy részét *ius cogensnek* tekinti.<sup>108</sup> Az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Németország, Portugália, Svédország a mauritániaival szemben, Ausztrália, Csehország, az Egyesült Királyság, Észtország, Írország, Hollandia, Kanada, Lengyelország, Magyarország, Mexikó, Olaszország, Portugália, Svédország és Szlovákia pedig a bahreini fenntartással szemben tett kifogást.<sup>109</sup> Laosz is tett egy látszólag a 18. cikkel összhangban álló nyilatkozatot, amelyet lehet úgy is értelmezni, hogy a vallás tanítását adott esetben ez megnehezítheti. Laosz nyilatkozatát Svédország fenntartásként értelmezte, és kifogást jelentett be vele szemben.<sup>110</sup>

Ausztria, Németország és Málta fenntartotta magának a jogot, hogy *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény* (másként az *Emberi jogok európai egyezménye* – EJEE) 16. cikke alapján korlátozza a külföldiek véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogát.<sup>111</sup> Belgium pedig nem a 16. cikk, hanem az EJEE 11. cikke alapján korlátozza a PPJNE 19. cikkét, amely utóbbival ellentétben az államigazgatásban dolgozók esetében is lehetővé teszi a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog törvényen alapuló megszorítását.<sup>112</sup> Franciaország az osztrák/német és a belga nyilatkozatokat kombináló fenntartást tett.<sup>113</sup> Olaszország a 19. cikk (3) bekezdésében foglalt korlátozási szabállyal összhangban lévőknek tekinti az országos rádió- és televízióállomások engedélyeztetési

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Lásd különösen a 2008-ban elfogadott maldív alkotmány 2. és 10. paragrafusát. HUSSAIN 2008.

<sup>106</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid.

eljárását és a helyi műsorszolgáltatók külföldi program sugárzására vonatkozó korlátozását.<sup>114</sup> Luxemburg és Hollandia is úgy véli, hogy a 19. cikk nem zárja ki a műsorszolgáltatók és mozik tevékenységének engedélyhez kötését.<sup>115</sup> Monaco is fenntartásban zárja ki, hogy a 19. cikk vonatkozzon a műsorszolgáltatás-engedélyeztetési eljárásra és a monopolrendszerre.<sup>116</sup> Málta pedig a közszolgák viselkedési kódexére hivatkozva megtiltja a közszolgáltatásban dolgozók számára, hogy munkaidőben, illetve a hivatali helyiségekben politikai tevékenységet fejtsenek ki, és ezek megszegőit szankcióval fenyegeti.<sup>117</sup> Pakisztán csak akkor alkalmazza a 19. cikket, ha nem ellentétes az alkotmányával és a sariával.<sup>118</sup> A pakisztáni fenntartással szemben többen kifogással éltek, így Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Írország, Kanada, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szlovákia.

Sok részes állam tett fenntartást a háborús propagandáról és a lakosság meghatározott csoportjai (nemzet, faj, vallás) elleni gyűlölet hirdetéséről szóló 20. cikkel szemben. Ausztrália, Belgium, Luxemburg, Málta, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok a háborús propaganda tilalmára vonatkozóan megjegyezte, hogy nem alkot jogszabályt erre vonatkozóan, és a cikket általában a vallás- és gondolatszabadságra, a véleménynyilvánítási szabadságra, az egyesülési szabadságra figyelemmel alkalmazza, magyarul ezeknek adott esetben elsőbbséget biztosít.<sup>119</sup> Dánia, Finnország és Izland a háborús propaganda tilalmára vonatkozó bekezdést egyáltalán nem alkalmazza, mivel a kodifikációs folyamat során sem szavazták meg a a PPJNE-be illesztését, mert álláspontjuk szerint sérti a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogot.<sup>120</sup> Hollandia, Norvégia és Svédország sem alkalmazza ezt a bekezdést.<sup>121</sup> Ezenkívül Svájc is fenntartotta magának a jogot, hogy nem alkot új jogszabályt a háborús propaganda tilalmát illetően.<sup>122</sup> Írország elfogadja a háborús propaganda tilalmára vonatkozó elvet, de fenntartja magának a jogot, hogy megfontolja új belső jogszabály alkotását.<sup>123</sup> Egyedül Új-Zéland tett fenntartást a 20. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban, megjegyezve, hogy rendelkezik az ott felsorolt társadalmi csoportok elleni gyűlölet szítására vonatkozó szabályokkal, és fenntartja magának a jogot, hogy ne alkosson újat.<sup>124</sup> Egyetlen ország sem tett kifogást a fenntartásokra vonatkozóan.

A gyülekezési joggal foglalkozó 21. cikkel szemben is több ország tett fenntartást. Ausztria, Németország, Belgium és Franciaország ugyanolyan tartalmú – *mutatis mutandis* – nyilatkozatokat tettek, mint a 19. cikkel összefüggésben. Monaco pedig a 21. cikk (2) bekezdésében felsorolt törvényes korlátozási jogcímek mellett további lehetőségeket is említett fenntartásában: területi integritás megőrzése, bizalmas információ kiszivárgásának

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ibid.



megelőzése, az igazságszolgáltatás pártatlanságának és tekintélyének védelme.<sup>125</sup> Trinidad és Tobago fenntartotta magának a jogot, hogy törvényes és indokolható korlátozásokat vezessen be a 21. cikkre vonatkozóan.<sup>126</sup> Az Egyesült Királyság pedig jelezte, hogy nem feltétlenül alkot új jogszabályokat a cikk végrehajtása érdekében.<sup>127</sup> A fenntartásokat egyetlen ország sem kifogásolta.

Az egyesülési jog (ideértve a szakszervezetek létrehozása és a hozzájuk való csatlakozás szabadságának) elismerését szabályozza az Egyezségokmány 22. cikke. Az osztrák, német, belga és francia fenntartás tartalmi azonosságot mutat a gyülekezési és véleménynyilvánítási jogot tartalmazó cikkekhez fűzött nyilatkozatokkal. Laosz szerint viszont a 22. cikket a nép önrendelkezéshez való jogával (1. cikk) összhangban kell értelmezni, és így alkalmazása során tiszteletben kell tartani a laoszi alkotmányt és törvényeket.<sup>128</sup> Málta és Dél-Korea fenntartotta magának a jogot, hogy a 22. cikket ne alkalmazza abban az esetben, ha ellentétes a hatályos belső jogi szabályaival.<sup>129</sup> Új-Zéland ehhez hasonló módon, de csak a szakszervezetek alapítására vonatkozó jogot rendelte alá saját belső jogi szabályainak.<sup>130</sup> A monacói fenntartás pedig tartalmilag egyezik a 21. cikkre vonatkozó nyilatkozattal.<sup>131</sup> Kérdés persze, hogy ezek a nevesített jogcímek mennyiben ellentétesek a PPJNE érintett cikkével, ugyanis úgy tűnik, hogy beilleszthetők valamelyik, a (2) bekezdésben *expressis verbis* nevesített kimentési okba. Ausztria, Finnország, Hollandia és Írország kifogást emelt a laoszi fenntartással szemben, mivel túl általánosnak tartották.<sup>132</sup> Németország pedig nem fenntartásként, hanem értelmező nyilatkozatként értékelve annyit jegyzett meg Dél-Korea aktusa kapcsán, hogy az nem szűkíti a 22. cikk alkalmazhatóságát.<sup>133</sup>

A családra és a családi életre vonatkozó elveket és emberi jogokat tartalmaz az Egyezségokmány 23. cikke. Bahrein úgy értelmezi e cikket, hogy semmiképp nem sértheti a sariát.<sup>134</sup> Mauritánia is az iszlám jogra hivatkozva tett fenntartást, de csak a házasság fennállása és felbontása kapcsán a házastársak egyenlő jogait és kötelezettségeit illetően. Mauritánia az érintett bekezdést úgy értelmezi, hogy nem érinti a saría előírásait.<sup>135</sup> Kuvait pedig belső joga és a 23. cikk esetleges konfliktusa esetén az előbbi rendeli alkalmazni, megjegyezve egyúttal, hogy a kuvaiti jog az iszlám jogon alapul.<sup>136</sup> Izrael pedig a személyi állapotra vonatkozóan – ideértve a 23. cikket is – az érintett felek vallási szabályait ismeri el, így esetleges konfliktus esetén a PPJNE releváns rendelkezéseit nem alkalmazza.<sup>137</sup> Végül az Egyesült Királyság nem alkalmazza a házastársak egyenlő jogaira vonatkozó rendelkezést, ha az egyenlőtlenség az állandó lakóhelyre vonatkozó szabályokból ered.<sup>138</sup> Finnország,

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Ibid.

Franciaország, Svédország azért kifogásolta Mauritánia fenntartását, mivel túl általános és bizonytalan tartalmú, az Egyesült Királyság és Portugália szerint pedig egyoldalúan korlátozni akarja a cikk hatályát.<sup>139</sup> A mauritániai fenntartást is kifogásoló Lengyelország értelmezése szerint a bahreini fenntartás „időn túli”,<sup>140</sup> ezért érvénytelen.<sup>141</sup>

A gyermek bizonyos alapvető emberi jogait rendezi az Egyezségokmány 24. cikke. A diszkriminációmentes speciális védelemhez való jogot és az anyakönyvezéshez, valamint a névhez való jogot tartalmazó (1)–(2) bekezdésekhez egyetlen állam sem tett fenntartást, az állampolgársághoz való joghoz, amelyet a (3) bekezdés állapít meg, az Egyesült Királyság igen.<sup>142</sup> Ők ugyanis fenntartották maguknak a jogot, hogy belső jogszabályaikban az állampolgárságot a „megfelelő kapcsolat” elve alapján biztosítsák a természetes személyek részére.<sup>143</sup> Ez nyilván adott esetben ellentétben állhat a PPJNE 24. cikkének (3) bekezdésével.

Az állampolgárok közügyekben való részvételi jogát tartalmazza az Egyezségokmány 25. cikke. Kuvait fenntartásában nem ismeri el a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak választójogát.<sup>144</sup> Mexikó pedig alkotmánya 130. cikkére hivatkozva kizárja a papok, lelkészek és más egyházak vallási feladatot ellátó tagjainak választhatóságát és azt, hogy politikai szervezeteket hozzanak létre.<sup>145</sup> Monaco nyilatkozatában jelezte, hogy alkotmánya 25. cikke alapján a közsféra tekintetében fenntartja magának a jogot, hogy saját állampolgárait a külföldiekkel szemben előnyben részesítse, de ez azért nem minősül fenntartásnak, mert nem áll ellentétben a PPJNE állampolgárok részvételi jogát szabályozó 25. cikkével. Svájc fenntartása a titkos szavazást előíró bekezdésre vonatkozik, mivel a kantonokban és községekben ettől eltérő módon is lehet szavazni.<sup>146</sup> Pakisztán pedig kizárólag az alkotmánya keretei között alkalmazza a 25. cikket.<sup>147</sup> A pakisztáni alaptörvény szerint kizárólag muszlimok lehetnek államelnökök és miniszterelnökök.<sup>148</sup> Finnország, Hollandia, Kanada és Szlovákia kifogással élt a pakisztáni fenntartással szemben. Svédország pedig a kuvaitival szemben tett kifogást, igaz az eredeti kuvaiti nyilatkozat – amelyet 2016. május 20-án a fent ismertetett tartalommal módosítottak – csak a férfiak választójogát ismerte el.<sup>149</sup>

Ausztria és Monaco szerint a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát tartalmazó 26. cikket úgy kell értelmezni, hogy az nem zárja ki az állampolgárok és a külföl-

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Vagyis: Bahrein a nemzetközi jogi kötelező hatály elismerését követően tett fenntartást az érintett cikkekre vonatkozóan.

<sup>141</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>142</sup> Liechtenstein tett még fenntartást ehhez a cikkhez, ám 2009-ben visszavonta. Ezenkívül feltehetően az Egyesült Államok is érintette ezt a szerződéshelyet korábban valamelyik nyilatkozatával, mivel Svédország kifogást jelentett be vele szemben. Az amerikai fenntartásnak azonban nincs nyoma az adatbázisban. Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Lásd: a pakisztáni alkotmány 41. cikkének (2) és 91. cikkének (3) bekezdése. The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, 1973. Elérhető: [www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/pakistan.pdf](http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/pakistan.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

<sup>149</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

diek közötti eltérő bánásmódot.<sup>150</sup> Liechtenstein és Svájc pedig csak az Egyezségokmányban szabályozott többi emberi jog vonatkozásában alkalmazza a cikket.<sup>151</sup> Trinidad és Tobago fenntartotta magának a jogot arra, hogy a birtokviszonyokkal összefüggésben ne alkalmazza az antidiszkriminációs klauzulát arra figyelemmel, hogy az országban az engedélyek adhatók és visszavonhatók a külföldiek földtulajdonára vonatkozó törvény szerint.<sup>152</sup> Egyetlen ország sem tett ezekkel szemben kifogást.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos 27. cikkre vonatkozóan két részes állam tett fenntartást. Franciaország fenntartása az alkotmány 2. cikkére hivatkozva deklarálja, hogy a 27. cikk nem alkalmazandó annyiban, amennyiben a köztársaságot érinti. A francia alkotmány 2. cikkében a PPJNE hivatkozott rendelkezése szempontjából egyetlen releváns bekezdés van, eszerint: „A köztársaság nyelve a francia.”<sup>153</sup> Ez azt jelenti, hogy a francia fenntartás nem zárja ki a 27. cikket a maga teljességében, az a vallási vagy nemzeti kisebbségek jogérvényesítésének nem lehet akadálya, a nyelvi kisebbségek helyzetét azonban kétségekívül megnehezíti. Törökország pedig fenntartotta magának a jogot, hogy a 27. cikket saját alkotmányával és az 1923. évi lausanne-i szerződéssel és mellékleteivel összhangban értelmezze és alkalmazza.<sup>154</sup> Finnország ezzel kapcsolatban aláhúzta a PPJNE 27. cikkének kiemelt fontosságát, és kifejezte óhaját a török fenntartás visszavonására és Törökország belső jogának az érintett cikkel való összehangolására vonatkozóan.<sup>155</sup> Németország is hasonló nyilatkozatot tett, egyúttal reményének adott hangot, hogy Törökország a fenntartásban említett dokumentumok által nem érintett kisebbségi közösségek vonatkozásában is alkalmazza a 27. cikket.<sup>156</sup> Ezek a nyilatkozatok azonban nem értékelhetők kifogásként. Nem úgy Svédország deklarációja. A skandináv ország ugyanis tett kifogást.<sup>157</sup> Svédország előbb – Finnországhoz és Németországhoz hasonlóan – leszögezte, hogy a saját alkotmányra utalás bizonytalanná teszi a fenntartás tartalmát, és ez komoly aggodalmakat ébreszt Törökországnak a PPJNE célja és tárgya iránti elköteleződését illetően. Ezenkívül a 27. cikkben foglaltakat az antidiszkriminációs elvvel összhangban kell alkalmazni, és az Emberi Jogi Bizottság vonatkozó általános észrevétele szerint valamely kisebbség nem az állam elismerése, hanem objektív kritériumok folytán létezik.<sup>158</sup> Emiatt Svédország szerint a török fenntartás ellentétes a PPJNE tárgyával és céljával, és mint ilyen nem megengedett.<sup>159</sup> A lausanne-i szerződés kisebbségvédelmi rendelkezései a nem muszlim közösségekre vonatkoztak-vonatkoznak, ami praktikusán és elsősorban a Törökország területén élő görögöket, örményeket és zsidókat jelenti.<sup>160</sup> Náluk azonban jóval nagyobb számaránnyal

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Assemblée Nationale, Constitution de la République française, 1958. Elérhető: [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre\\_1](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_1) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 28.)

<sup>154</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 23.)

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Lásd: az 1923. évi lausanne-i szerződés 37–45. cikkei. Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, 1923. Elérhető: [wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Lausanne](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

képviseletük magukat a kortárs török társadalomban a különféle muszlim etnikai kisebbségek, köztük különösen a kurdok, a romák és az arabok,<sup>161</sup> akik a fenntartás értelmében nem jogosultak a 27. cikk nyújtotta védelemre. A török alkotmány ugyanis a török nemzetet ismeri el egyedülként, és a hivatalos nyelvre vonatkozó részek örökkévalósági klauzulaként funkcionálnak az alaptörvényben, vagyis az alkotmányozó hatalom szándékai szerint megváltoztathatatlanok.<sup>162</sup> A török fenntartással szemben tett svéd kifogás, valamint a német és finn nyilatkozatok jelentősége abban is áll, hogy a három nevezett államban jelentős létszámú kurd közösség él.

Az országjelentések kötelező rendszeres benyújtásával foglalkozó 40. cikkel szemben mindössze egyetlen állam, Pakisztán tett fenntartást, amelyben teljesen ki kívánja zárni a *reporting system* alkalmazását saját maga vonatkozásában.<sup>163</sup> Ezzel szemben rengeteg állam tett kifogást. Megjegyzendő, hogy e cikkel kapcsolatban természetesen nem tehető fenntartás.<sup>164</sup> Pakisztán végül a 2011-ben esedékes előzetes jelentését csak 2015 év végén küldte el.<sup>165</sup>

## Konklúziók

Az Egyezségokmány nem tartalmaz a fenntartásokkal kapcsolatos rendelkezést. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 19. cikke értelmében így is kizárt azonban az olyan fenntartások tételének lehetősége, amelyek összeegyeztethetetlenek a szerződés tárgyával és céljával, azaz sértik a kompatibilitás elvét. Nem véletlen így, hogy a PPJNE különféle cikkeivel szemben megfogalmazott fenntartásokra válaszul bejelentett kifogások zömét is erre hivatkozva fogalmazták. Ehhez képest is szigorúbb megítélés alá esnek azok a nyilatkozatok, amelyeket a részes államok az Egyezségokmány olyan rendelkezéseivel szemben tettek, amelyekről a PPJNE 4. cikkének (2) bekezdése alapján nem lehet eltérni. Ennek a tanulmánynak természetesen nem célja a részes államok valamiféle szegyenpadra ültetése, de azt meg kell jegyezni, hogy az eltérést nem engedő emberi jogokhoz nem tehető érvényes fenntartás. Megfordítva, az ilyen nyilatkozatokat bizonyosan semmisnek kell tekinteni. Meglepő módon az Emberi Jogi Bizottság nem így látja ezt a kérdést, és azon az állásponton van, hogy az eltérést nem engedő jogokhoz *ab ovo* nem tilos a fenntartás tétele, mivel a szerződés tárgya és célja, valamint az ilyen jogok közötti összefüggés nem automatikus, igaz a fenntartást tevő állam vállalát nyomja a nehéz teher, hogy megindokolja az ilyen nyilatkozatokat.<sup>166</sup> Az Emberi Jogi Bizottság érvelése, úgy vélem, ezzel kapcsolatban

<sup>161</sup> KARIMOVA–DEVERELL 2001. Chapter 3. Minorities and identities in Turkey, 8–16.

<sup>162</sup> Lásd különösen: az 1982. évi török alkotmány 3–4. cikkei. Constitution of the Republic of Turkey. Elérhető: [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

<sup>163</sup> UNTC. Elérhető: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en#EndDec) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)

<sup>164</sup> LAMM 2013, 405.

<sup>165</sup> UN Human Rights Committee. *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant. Initial reports of States parties due in 2011. Pakistan*. [Date received: 19 October 2015] 24 November 2015. UN Doc. CCPR/C/PAK/1. Elérhető: <http://ccprcentre.org/files/documents/CCPR:C:PAK:1.pdf> (A letöltés időpontja: 2016. 09. 03.)

<sup>166</sup> Lásd: CCPR General Comment No. 24. op. cit. par. 10.

ellentmondásos, mert noha azt – helyesen – megállapítja, hogy a PPJNE eltérést nem tűrő jogokat felsoroló 4. cikkével kapcsolatban nem lehet fenntartást tenni,<sup>167</sup> elvileg megengedi az ezeket a jogokat tartalmazó konkrét cikkekkkel szembeni állami nyilatkozatokat, noha egy ilyen aktus nyilván a 4. cikkre vonatkozó közvetett fenntartásként is értékelhető. Ha ugyanis egy ilyen joggal szemben tehető érvényes fenntartás, akkor logikusan a tiszteletben tartásától rendkívüli helyzetekben el lehet tekinteni, és így a 4. cikk (2) bekezdése nem jelent kötelezettséget a fenntartást megfogalmazó állam számára. Ilyen eltérést nem engedő jogokkal szemben Pakisztán és az USA tette a legtöbb fenntartást. Az előbbi ország lényegében az iszlám jog talaján állva vitatja ezeket a rendelkezéseket, a jelentős emberi jogi profilú Egyesült Államok „szereplése” viszont meglepetés ezen a listán, és ez akár a PPJNE kontinentális jogi gyökereire is utalhat. Az eltérést nem engedő jogokhoz fenntartást fűzők között még három muszlimnak tekinthető állam és egy-egy latin-amerikai, afrikai és ázsiai ország található. Ezenkívül egyetlen állam – Trinidad és Tobago – magával a 4. cikkel szemben tett fenntartást, ám ez csakúgy, mint az eltérést nem tűrő jogokhoz fűzött nyilatkozatok, nem tekinthető érvényesnek. Megjegyzendő még, hogy az ilyen fenntartásokkal szemben sok kifogás érkezett, mégpedig főleg európai országok részéről. Ezenkívül a PPJNE-vel szemben megfogalmazott amerikai fenntartásokat a szakirodalomban is heves bírálatok érték.<sup>168</sup>

Az Emberi Jogi Bizottság szerint azokra az emberi jogi rendelkezésekre vonatkozóan, amelyek szokásjogi eredetűek – különös tekintettel a kógens természetűekre –, nem tehető érvényes fenntartás. Érdekesség, hogy a bizottság ilyennek tekinti – egyebek mellett – a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is.<sup>169</sup> Álláspontom szerint például természetjogi alapon az is felvethető lenne – bár az Emberi Jogi Bizottság eddig a következtetésig nem jut el –, hogy mivel az emberi jogok az ember *veleszületett* méltóságából fakadnak, velük szemben teljesen kizáró fenntartások egyáltalán nem, hanem csak a tartalmukat lényegesen nem érintő, módosító nyilatkozatok tehetők.

Furcsa módon a fenntartás egyszerre utal valamely kötelezettség el nem fogadására vagy módosított tartalommal való elfogadására és a szerződésből eredő kötelezettségeknek való alávetésre, ugyanis megkockáztatható egy olyan feltételezés is, hogy egy állam nem tenne fenntartást egy adott rendelkezéssel szemben, ha nem gondolná úgy, hogy az, illetve a szerződés fennmaradó része vele szemben ténylegesen kikényszeríthető. Azaz így érvelve az államok hallgatása (értsd: fenntartások tételétől való tartózkodása) is kétféleképpen értékelhető. Az ilyen országok egy része ugyanis vagy teljes mértékben egyetért a szerződés szövegével, vagy pedig úgy gondolja, hogy a végre nem hajtása esetén sem kell különösebb következményektől tartania. A fenntartások léte, a diplomáciai konferenciákon általában alkalmazott többségi elv következményeként,<sup>170</sup> arra is utal – az eredeti aláírók esetében –, hogy vita volt a szerződés tartalmát illetően az államok között.<sup>171</sup> A fenntartásoknál is nagyobb jelentőségük lehet azonban szerintem a velük szemben megfogalmazott kifogásoknak. Kifogás fűzésével ugyanis az ilyen nyilatkozatot tevő állam azt kockáztatja, hogy

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Lásd pl.: MORRIS 2000. vagy ASH 2005.

<sup>169</sup> CCPR General Comment No. 24. op. cit. par. 8.

<sup>170</sup> BOKORNÉ SZEGŐ 1960, 68.

<sup>171</sup> BÉNYI 1969, 145.

ez ronthatja a közte és a fenntartást tevő állam közötti viszonyt, így bizonyos értelemben politikai-diplomáciai kockázatot vállal. Mivel a kifogás ára így feltehetően nagyobb, mint a fenntartásé, egy szerződés esetében a kifogások mutatják meg igazán azt, hogy az adott egyezmény mely államoknak fontos kiváltképp. A PPJNE-hez fűzött fenntartásokkal szemben tett kifogásokról általában az mondható el, hogy ilyeneket jórészt az euroatlanti térség államai és más angolszász államok (például Ausztrália), valamint néhány latin-amerikai ország fogalmazott meg. Persze a kifogást nyilván a politikai „revolverezésre” is fel lehet használni, valószínűleg ezt a célt szolgálhatja például Pakisztán kifogása az azóta már visszavont indiai fenntartással szemben, vagy néhány korábbi szocialista állam fenntartásnak nevezett nyilatkozata a PPJNE csatlakozási feltételeket rögzítő cikkére vonatkozóan. Ráadásul az is gyakran előfordul, hogy egy fenntartást kifogásoló állam nem tesz kifogást egy azonos vagy hasonló tartalmú másik fenntartással szemben, ami következetlenségnek tűnik, de inkább diplomáciai-politikai okok indokolják ilyen esetekben a kifogás elmaradását.<sup>172</sup> BREMS számításai szerint az emberi jogi okmányokkal szemben megfogalmazott úgynevezett iszlám fenntartásokkal szemben főként észak- és nyugat-európai országok tettek kifogást.<sup>173</sup> Közülük is kiemelkedik Svédország, Hollandia, Németország, Norvégia és Finnország.<sup>174</sup> Összességében és persze kissé sematikusán az a következtetés vonható le a fenntartások és kifogások elemzését követően, hogy a PPJNE *alapvetően* az úgynevezett nyugati civilizáció (beleértve Magyarországot is) és a kontinentális, továbbá angolszász jogi kultúrájú világ emberi jogokról vallott elképzeléseit tükrözheti.

## Felhasznált irodalom

- ASH, Kristina (2005): US Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights: Credibility Maximization and Global Influence. *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 3, No. 1. xxxvi–xlvi.
- BÉNYI József (1969): Többoldalú nemzetközi szerződések – fenntartások. *Jogtudományi Közlöny*, 24. évf. 4. sz. 143–152.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1960): A nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 15. évf. 1–2. sz. 67–75.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1961): *A nemzetközi szerződésekhez fűzött fenntartások*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1991): Az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatos szerződésekhez fűzött fenntartások. *Állam- és Jogtudomány*, 33. évf. 3–4. sz. 121–153.
- BREMS, Eva (2001): *Human Rights: Universality and Diversity*. The Hague, Martinus Nijhoff.
- HUSSAIN, Dheena (2008): *Functional Translation of the Constitution of the Republic of Maldives 2008*. Elérhető: [www.presidencymaldives.gov.mv/Documents/ConstitutionOfMaldives.pdf](http://www.presidencymaldives.gov.mv/Documents/ConstitutionOfMaldives.pdf) (A letöltés időpontja: 2016. 08. 31.)

<sup>172</sup> LAMM 2013, 405.

<sup>173</sup> BREMS 2001, 268. és SEIBERT-FOHR 2004, 198.

<sup>174</sup> Ibid.

- KARIMOVA, Nigar – DEVERELL, Edward (2001): *Minorities in Turkey*. Stockholm, Utrikespolitiska institutet, The Swedish Institute of International Affairs. Elérhető: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1101210931437> (A letöltés időpontja: 2016. 08. 29.)
- LAMM Vanda (2013): Az emberi jogok nemzetközi védelme és az államok szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 401–410.
- MORRIS, Madeline (2000): Few Reservations About Reservations. *The Chicago Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2. 341–346.
- SEIBERT-FOHR, Anja (2004): The Potentials of the Vienna Convention on the Law of Treaties with Respect to Reservations to Human Rights Treaties. In ZIEMELE, Ineta ed.: *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime*. Dordrecht, Springer.
- ZOCH, Irene (2004): Habsburgs demand return of estates seized by Nazis in 1938. *The Telegraph*, 2004. 02. 22. Elérhető: [www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1455082/Habsburgs-demand-return-of-estates-seized-by-Nazis-in-1938.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1455082/Habsburgs-demand-return-of-estates-seized-by-Nazis-in-1938.html) (A letöltés időpontja: 2016. 09. 03.)

---

ENGLISH SUMMARY

---

*Norbert Tóth*

**Modestly Inherent Rights**

An Assessment of the Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights

*The International Covenant on Civil and Political Rights that was adopted fifty years ago and it entered into force ten years later, is one of the most widely supported universal human rights treaties in terms of states parties thereto. Two main goals have been set on the pages of the study by the author. On the one hand, I would demonstrate the reservations and objections formed and not yet revoked by the parties to ICCPR and I came to a sort of conclusion relating to that. In addition – though I presume a relatively low success rate, for I should also analyse the travaux préparatoires of the Covenant to get a proper result –, I try to verify or not the presumption that the International Covenant on Civil and Political Rights embodies first and foremost the legal thinking of civil and common law countries.*

„Gyújts gyertyát ahelyett, hogy a sötétséget átkozd!”

“It is better to light a candle than curse the darkness.”

Eleanor Roosevelt



Vákát oldal

*Lattmann Tamás*

## **Epilógus – lektori utószó**

Megtisztelő feladat volt azokon a szövegeken dolgozni, amelyeket tudós kollégáink tettek elénk, s amelyek a Nemzeti Közszerződési Egyetemen 2016 decemberében, az ENSZ emberi jogi egyezségokmányai elfogadása ötvenedik évfordulójának megünneplésére rendezett konferencián elhangzott előadásaihoz alapultak. Lektori minőségemben ismerkedve az írásokkal örömmel tapasztaltam, hogy kötetünk eséllyel elérheti célját: a tanulmányokat olvasva átfogó képet kaphatunk a nemzetközi emberi jogi terület elmúlt fél évszázados fejlődéséről.

Nehéz a lektor dolga, amikor ilyen jeles szerzői közösség munkáját kell értékelnie, ugyanakkor hálás is. Nehéz, mert e színes tárgykörű tanulmányok igen széles területet fednek le, és az egyes szerzők hozzáértése a saját kutatási témájukhoz bizony sok esetben mélyebb lehet, mint a lektoré. Am épp emiatt hálás is, hiszen a kéziratokkal való munka így izgalmas szakmai-szellemi kihívást is jelent. Ilyen szaktudású, elismert szerzők munkái esetében a lektor tevékenysége az esetleges hibák keresése helyett inkább a szakmai jobbításra, a terminológiai egységesítésre kell hogy fókuszáljon. Erre már csak amiatt is szükség volt, mert a nemzetközi emberi jogi joganyag magyar nyelvű szakszókincse sajnos nem mentes következetlenségektől, helyenként a zavaroktól. Az egyik ki nem mondott cél e kötetrel épp az is volt, hogy sikerüljön rendet rakni a magyarra hibásan vagy pontatlanul fordított egyezményi szövegek és a széttartó szakmai gyakorlat keltette bizonytalanságban.

A konferenciának helyszínt, a kötetnek pedig kiadást a Nemzeti Közszerződési Egyetem biztosította. Ez nem véletlen. Az egyetem képzési programja és missziója szempontjából kiemelten fontos az emberi jogok védelme, hiszen a modern közigazgatás – és annak működtetői, a közszerzők, reményeink szerint egyre növekvő számban az egyetem hallgatói közül kikerülve – tevékenységének legfontosabb korlátjaként az emberi jogok jelentkeznek. A legtagabb értelemben vett modern közszerződési tevékenységek minden dimenzióját áthatják az emberi jogok, hiszen az állam feladata egyrészt e jogok védelme és biztosítása – kerüljön sor a megsértésükre akár a közhatalom, akár pedig nem állami szereplők részéről –, másrészt pedig az emberi jogok az állam saját közhatalmi tevékenységének is korlátját jelentik. A modern társadalom alapját az elismert és tiszteletben tartott jogokkal rendelkező szabad polgárok jelentik, akik egyéni teljesítményükkel járulnak hozzá a közszerződési fejlődéséhez, és egy modern államnak ennek kereteit biztosítani kell. A jövő közszerzői felismerés birtokában szükséges dolgozniuk.

Az ENSZ emberi jogi egyezségokmányait olyan időszakban alkották meg, amikor e szerződésekbe foglaltak elfogadottsága, vagy legalábbis komolyan vétele a világ jelentős részén igen kérdéses volt. A kommunista blokk országai, különösen a Szovjetunió szemében az emberi jogok tárgyköre szó szerint vörös posztó volt, és mint sok minden más, ez is

ideológiai, propagandakérdéssé vált. Az első generációs, a szabadságot biztosító emberi jogok tisztelete helyett a dolgozók jólétéről szónokló rezsimek névleg inkább a második generációs, azaz a gazdasági, szociális és kulturális jogok kiteljesítését tartották fontosnak, igencsak megkérdőjelezhető hatékonysággal. A rendszerváltás után mindez rendeződni látszott, ám ekkor a harmadik világ országai felől egy új jelenség hívta ki az emberi jogok világát „kulturális relativizmus” név alatt. E gondolat egyszer jelenti azt a legitim felismerést, amely szerint nem minden emberi jog értelmezhető mindenhol azonos módon, máskor viszont sokszor nem más, mint emberijog-sértések igazolása érdekében alkalmazott kifogás. Manapság az emberijog-védelmi rendszer integritását az „emberi jogi fundamentalizmust” emlegető új irányzatok feszegetik, amelyek látszólag gyakran jellemzően ugyanazzal, a jogsértések felmentésére irányuló szándékkal fogalmazzák meg kritikáikat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem elhivatottságát és a különböző irányzatokra való nyitottságát jelzi, hogy korábban, 2016 májusában épp e cím alatt szervezett konferenciát, ahol ezen eszme képviselői osztották meg véleményüket egymással, a jelen kötet pedig az emberi jogok témáját kutatók azon körének eredményeit foglalja össze és tárja az érdeklődők elé, akik az emberi jogok tudománya inkább „ortodox” művelőinek minősíthetők.

Mindezek a jelenségek és folyamatok mutatják, hogy az emberi jogok védelmének kérdése, különösen a nemzetközi dimenzióban, soha nem volt mentes a vitáktól, ahogy nem volt elválasztható a politikai folyamatoktól sem. Bízom benne, hogy a jelen kiadvány hasznos kiegészítője, segédanyaga vagy egyenesen egyik igazodási pontja lesz ezeknek a polémiáknak mind a közel-, mind pedig a távoli jövőben.

## A tanulmánykötet szerzői

**Andrássy György** jogász, filozófus. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogbölcseleti és Társadalomelméleti Tanszék egyetemi tanára. Elérhetőség: [andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu](mailto:andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu)

**Bruhács János** professor emeritus a Pécsi Tudományegyetem Nemzetközi- és Európai Tanulmányok és Károli Gáspár Református Egyetem EU Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszékén. Nemzetközi jogász, a hágai Állandó Választottbíró tagja, szakértő a Bős–Nagymaros-ügyben, az 1993. évi luganói egyezményt és a 2003. évi kijevi jegyzőkönyvet kidolgozó bizottságokban. Szerzője többek között a *Nemzetközi jog* tankönyvnek (Dialóg Campus, Pécs–Budapest, 2008–2010) és a *The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses* monográfiának (Budapest–Dordrecht, Akadémiai–Nijhoff, 1993). Elérhetőség: [kovacs.eniko@ajk.pte.hu](mailto:kovacs.eniko@ajk.pte.hu)

**Chronowski Nóra** habilitált egyetemi docens, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének vezetője és a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének külső munkatársa. Kutatási területei a globális alkotmányosság és az uniós alkotmányjog. Elérhetőség: [chronowski.nora@ajk.elte.hu](mailto:chronowski.nora@ajk.elte.hu)

**Csapó Zsuzsanna** a Nemzeti Közszerződési Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék, valamint a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézetének egyetemi docense. Elérhetőség: [csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu](mailto:csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu); [csapo.zsuzsanna@kre.hu](mailto:csapo.zsuzsanna@kre.hu)

**Kaponyi Erzsébet** a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézet egyetemi tanára. Oktatási és kutatási tevékenysége két területre összpontosít: az Európai Unió jogára és az emberi jogok védelmére. Programigazgató a Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolájában. 1994 óta számos nemzetközi szervezetnél vállalt különböző megbízásokat, így az Európai Uniónál, az Európa Tanácsnál és az Egyesült Nemzetek Szervezeténél. Elérhetőség: [e.kaponyi@uni-corvinus.hu](mailto:e.kaponyi@uni-corvinus.hu)

**Kardos Gábor** az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar Nemzetközi Jogi Tanszék egyetemi tanára. Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottságának tagja. Elérhetőség: [kardos@ajk.elte.hu](mailto:kardos@ajk.elte.hu)

**Kecskés Gábor** az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, illetve a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense. Elérhetőség: [kecskes.gabor@tk.mta.hu](mailto:kecskes.gabor@tk.mta.hu); [kecskesg@sze.hu](mailto:kecskesg@sze.hu)

**Komanovics Adrienne** a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar, Nemzetközi Tanulmányok Intézet egyetemi docense. Elérhetőség: [adrienne.komanovics@uni-corvinus.hu](mailto:adrienne.komanovics@uni-corvinus.hu)

**Kovács Péter** a Nemzetközi Büntetőbíróság tagja, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Nemzetközi Közjogi Tanszék egyetemi tanára. Elérhetőség: [kovacs.peter@jak.ppke.hu](mailto:kovacs.peter@jak.ppke.hu)

- Lakatos István** korábbi emberi jogi nagykövet, a Külügy és Külgazdasági Intézet volt vezető kutatója, a Külgazdasági és Külügyminisztérium munkatársa, jelenleg a montenegrói Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium EU-csatlakozást segítő szakértője. Elérhetőség: [ilakatos@mfa.gov.hu](mailto:ilakatos@mfa.gov.hu); [istvan.lakatos@mmp.gov.me](mailto:istvan.lakatos@mmp.gov.me)
- Lattmann Tamás** a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék egyetemi docense. Az Institute of International Relations, Prague vezető kutatója. Elérhetőség: [lattmann.tamas@uni-nke.hu](mailto:lattmann.tamas@uni-nke.hu)
- Lukonits Ádám** egyetemi tanársegéd, PhD-hallgató. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszékének tanársegédje, illetve az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének másodéves doktorandusza. Tudományos tevékenysége elsősorban az alkotmányjog területeit érinti, annak tagállami, nemzetközi és uniós jogi aspektusaival együtt. Elérhetőség: [lukonits.adam@uni-nke.hu](mailto:lukonits.adam@uni-nke.hu)
- Molnár Tamás** migrációs jogi kutató az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége Menekültügy, Migráció és Határok Osztályán. A Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar Nemzetközi Tanulmányok Intézet egyetemi adjunktusa. Elérhetőség: [tamas.molnar@uni-corvinus.hu](mailto:tamas.molnar@uni-corvinus.hu)
- Raisz Anikó** a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európai és Nemzetközi Jogi Intézet egyetemi docense. Tagja az Emberi Jogok Nemzetközi Intézetének (International Institute of Human Rights), valamint témavezető a Deák Ferenc Doktori Iskolában. Elérhetőség: [raiszaniko@yahoo.com](mailto:raiszaniko@yahoo.com)
- Szabó Gábor** habilitált egyetemi docens a PTE ÁJK Jogbölcseleti és Társadalomelméleti Tanszékén. Jogász (MA), politológus (PhD) és filozófus (MA) végzettséggel rendelkezik. Legfőbb kutatási témái a globalizáció emberi jogi hatásai, a fejlődéshez való jog. Elérhetőség: [szabo.gabor@ajk.pte.hu](mailto:szabo.gabor@ajk.pte.hu)
- Tóth Norbert** nemzetközi jogász, politológus. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kara Nemzetközi Jogi Tanszékének docense. Felsőfokú okleveleit a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara jogász és Bölcsészettudományi Kara politológia szakán szerezte 2004-ben, illetve 2010-ben. Doktori disszertációjában a kisebbségi területi autonómia kérdését vizsgálta nemzetközi jogi és összehasonlító jogi nézőpontból. Elérhetőség: [toth.norbert@uni-nke.hu](mailto:toth.norbert@uni-nke.hu)

## The Authors of this Volume

**György Andrásy** PhD (philosophy), Dr. habil (jurisprudence): lawyer, philosopher, professor at the Law Faculty, University of Pécs, Department of Legal Philosophy and Social Theory. Contact: [andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu](mailto:andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu)

**János Bruhács** Professor emeritus at the University of Pécs, Department of European and International Law and the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Budapest, Department of EU Law and Private International Law. International lawyer, member of the Permanent Court of Arbitration, expert in the Gabčíkovo-Nagymaros case and in the commissions dealing with the 1993 Lugano convention and the 2003 Kiev Protocol. He is the author, inter alia, of the textbook on ‘International Law’ (Pécs–Budapest, Dialóg Campus, 2008–2010) and the monograph on ‘The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses’ (Budapest–Dordrecht, Akadémiai–Nijhoff, 1993). Contact: [kovacs.eniko@ajk.pte.hu](mailto:kovacs.eniko@ajk.pte.hu)

**Nóra Chronowski** PhD, Dr. habil: associate professor and head of the Department of Constitutional Law at ELTE (Eötvös Loránd University) Faculty of Law, and guest researcher at the Hungarian Academy of Sciences, Centre for Social Studies, Institute for Legal Studies. Her research fields are global constitutionalism and EU constitutional law. Contact: [chronowski.nora@ajk.elte.hu](mailto:chronowski.nora@ajk.elte.hu)

**Zsuzsanna Csapó** PhD, associate professor: National University of Public Service (Hungary), Faculty of International and European Studies, Department of International Law; Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Institute of Social Sciences and International Studies. Contacts: [csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu](mailto:csapo.zsuzsanna@uni-nke.hu); [csapo.zsuzsanna@kre.hu](mailto:csapo.zsuzsanna@kre.hu)

**Erzsébet Kaponyi** PhD, Dr. habil: professor of the Institute of International Studies at the Corvinus University of Budapest. Her teaching and research activity focuses in two distinct fields: EU Law and Human Rights. As program director she has been actively involved in the activities of the International Relations Multidisciplinary Doctoral School of the Corvinus University. Since 1994 she has been working under different capacities in several international organizations such as the European Union, the Council of Europe and the United Nations. Contact: [e.kaponyi@uni-corvinus.hu](mailto:e.kaponyi@uni-corvinus.hu)

**Gábor Kardos** Professor, PhD, Dr. habil: International Law Department, Faculty of Law, Eötvös Loránd University (ELTE), Budapest. Member of the Expert Committee, European Charter for Regional or Minority Languages, Council of Europe. Contact: [kardos@ajk.elte.hu](mailto:kardos@ajk.elte.hu)

**Gábor Kecskés** PhD, research fellow of the Institute for Legal Studies of the Centre for Social Sciences at the Hungarian Academy of Sciences, and associate professor at the Széchenyi István University Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences in Győr. Contacts: [kecskes.gabor@tk.mta.hu](mailto:kecskes.gabor@tk.mta.hu); [kecskesg@sze.hu](mailto:kecskesg@sze.hu)

**Adrienne Komanovics** PhD, associate professor: Corvinus University of Budapest, Faculty of Social Sciences and International Relations, Institute of International Studies. Contact: [adrienne.komanovics@uni-corvinus.hu](mailto:adrienne.komanovics@uni-corvinus.hu)

- Péter Kovács** Judge: International Criminal Court; Professor: Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public International Law. Contact: [kovacs.peter@jak.ppke.hu](mailto:kovacs.peter@jak.ppke.hu)
- István Lakatos** a former human rights ambassador, a former senior researcher of the Hungarian Institute for Foreign Affairs and Trade. He is working for the Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary. Presently, he is the adviser of the Ministry of Human and Minority Rights of Montenegro. Contacts: [ilakatos@mfa.gov.hu](mailto:ilakatos@mfa.gov.hu), [istvan.lakatos@mmp.gov.me](mailto:istvan.lakatos@mmp.gov.me)
- Tamás Lattmann** PhD, associate professor: National University of Public Service (Hungary), Faculty of International and European Studies, Department of International Law; Senior researcher: Institute of International Relations, Prague. Contact: [lattmann.tamas@uni-nke.hu](mailto:lattmann.tamas@uni-nke.hu)
- Ádám Lukonits** Assistant lecturer at the National University of Public Service, Faculty of International and European Studies, Department of International Law, and doctoral student at the ELTE (Eötvös Loránd University) Faculty of Law, Department of Constitutional Law. His academic activities cover the fields of constitutional law, international constitutional law and European constitutional law. Contact: [lukonits.adam@uni-nke.hu](mailto:lukonits.adam@uni-nke.hu)
- Tamás Molnár** PhD, legal research officer on asylum, migration and borders at European Union Agency for Fundamental Rights. Senior lecturer at Corvinus University of Budapest, Faculty of Social Sciences and International Relations, Institute of International Studies. Contact: [tamas.molnar@uni-corvinus.hu](mailto:tamas.molnar@uni-corvinus.hu)
- Anikó Raisz** Dr. jur., PhD, DEA, associate professor at the University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of European and International Law. She is member of the International Institute of Human Rights, and tutor at the Ferenc Deák Doctoral Law School. Contact: [raiszaniko@yahoo.com](mailto:raiszaniko@yahoo.com)
- Gábor Szabó** PhD, Dr. habil: associate professor at the Law Faculty, University of Pécs, Department of Legal Philosophy and Social Theory. He obtained MA degree from Law and Philosophy, and PhD from Political Theory. His research interest is around globalization and human rights, particularly the human right to development. Contact: [szabo.gabor@ajk.pte.hu](mailto:szabo.gabor@ajk.pte.hu)
- Norbert Tóth** PhD, international lawyer, political scientist. He is an associate professor at the Faculty of International and European Studies of the NUPS (National University of Public Service) Budapest. Earned his degree in law as well as a degree in political science at the University of Pécs Faculty of Law and Faculty of Humanities in 2004 and 2010, respectively. Topic of his PhD thesis was the issue of territorial autonomy of minorities from both an international legal and comparative perspective. Contact: [toth.norbert@uni-nke.hu](mailto:toth.norbert@uni-nke.hu)

Vákát oldal



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Megjelent a Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó  
és a Wolters Kluwer Hungary Kft. gondozásában.  
Felelős kiadó: Petró Ildikó, a Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó ügyvezetője  
és Kézdi Katalin, a Wolters Kluwer Hungary Kft. ügyvezető igazgatója.

#### Kapcsolat

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [wolterskluwer.hu](http://wolterskluwer.hu)  
Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt  
Olvasószerkesztő: Póla Gergely  
Korrektor: Bíró Csilla  
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor  
Borítókép: © Darabos Dávid  
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-30-1 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5920-31-8 (elektronikus)

Az 1966. évi *Polgári és politikai jogok*, valamint a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányai* elfogadásának 50., hatálybalépésük 40. évfordulója egyszerre készítette e kötet szerzőit visszatekintésre, valamint jövőbe kémlésre, a múlt értékelésére éppúgy, mint jelenünk kritikus elemzésére. E két fundamentumnak számító emberi jogi szerződés jubileuma a szerzőgárda tagjait számvetésre és összegzésre, de egyúttal a végrehajtható korrekciók, szükséges módosítások megfogalmazására is sarkallta. Az emberi jogok nemzetközi védelmének aktuális kérdéseit vizsgáló, az elengedhetetlen reformokat taglaló, a megoldandó kihívásokat felvető tanulmányok célja az, hogy az Olvasót továbbgondolásra, a dilemmákat feloldó feleletek fellelésére ösztönözze. Bízva abban, hogy mind napjaink, mind a jövő jogalkotói és jogalkalmazói forgatni fogják majd, a kötet törekszik rávilágítani arra, hogy mely hibák orvosolandók, s mely hiátusok pótlandók az emberi jogok nemzetközi oltalmi rendszerének továbbfejlesztésében.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**