

Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről

I. AZ EMBERI JOGI TÁRGYÚ EGYEZMÉNYEK BETARTÁSÁNAK NEMZETKÖZI ELLENŐRZÉSE

A 20. század második felében létrejött univerzális emberi jogi egyezmények a jogokat korábban soha nem látott részletességgel kodifikálták. A jogok deklarálásával párhuzamosan a közvélemény és a nemzetközi szervezetek is mind nagyobb figyelmet kezdtek fordítani a különféle dokumentumokban foglalt jogok érvényesülésére. Vagyis, a jogok deklarálásán túlmenően törekedtek arra, hogy a jogok a biztosítása terén is történjen előrelépés.

Az emberi jogok nemzetközi védelme és a nemzetközi egyezményekben rögzített emberi jogoknak a belső jogokban való érvényesülése szempontjából igen fontos szerepet töltenek be a független szakértőkből álló, angolul *treaty body*-knak nevezett bizottságok, amelyek figyelemmel kísérik a szerződésekben foglaltak betartását.^[1] Magyarul e bizottságokat a leghelyesebb „szerződéseket felügyelő bizottság”-nak nevezni. Ilyen bizottságok egyébként regionális keretek között is működnek.

Az univerzális emberi jogi egyezmények keretében tíz ilyen bizottság működik,^[2] amelyek a következők: Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD),^[3] Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW),^[4] Kínzásellenes Bizottság (Committee against Torture – CAT),^[5] Kínzás és Más Embertelen, vagy Megalázó Bánásmód, illetve Büntetés Megelőzésének Albizottsága (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of the Committee

[1] A szerződéseket felügyelő bizottságok tevékenységével kapcsolatban lásd Mechlem, 2009, 905–947.

[2] A szerződéseket felügyelő bizottságok mintájául a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet égisze alatt működő hasonló feladatokat ellátó testületek szolgálták, amelyek már a két világháború között is léteztek.

[3] Az emberi jogi tárgyú egyezményeket felügyelő bizottságok közül elsőként ez a bizottság jött létre; felállításáról a *Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény* 8. cikke rendelkezik. A bizottsággal kapcsolatban lásd Banton, 2000, 55–78.

[4] Megalakítását a *Nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény* 17. cikke írja elő; a bizottsággal kapcsolatban lásd Byrnes, 1989.

[5] Létrehozásáról az *Egyezmény a kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés ellen* 17. cikke rendelkezik; az egyezménnyel kapcsolatban lásd Bank, 2000, 145–174.

against Torture – SPT; a továbbiak: Kínzást Megelőző Bizottság),^[6] Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committee – CCPR),^[7] Gazdasági, Szociális és Kulturális Bogok Bizottsága (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR),^[8] Valamennyi Migráns Munkavállaló és Családtagjaik Jogai Védelmének Bizottsága (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families – CMW; a továbbiakban: Migráns Munkavállalók Bizottsága),^[9] Gyermekek Jogi Bizottság (Committee on the Rights of the Child – CRC),^[10] Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (Committee on Rights of Persons with Disabilities – CRPD),^[11] Erőszak Következtében Eltűntek Bizottsága (Committee on Enforced Disappearances – CED).^[12]

Valamennyi bizottság független szakértőkből áll, akiket az adott egyezményben részes államok közgyűlése választ. A bizottságok létszámáról, összetételéről stb. az egyes szerződések rendelkeznek, kivéve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságát, amelynek megalakításáról — mint már említettük — az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa döntött. A bizottságok létszáma 10 és 23 fő között van.

A szerződéseket felügyelő bizottságok alapvető feladata az emberi jogok védelmére létrejött egyezményekben és — amennyiben van ilyen — az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben foglaltak végrehajtásának a felügyelete, mégpedig az adott egyezményben részes államok által a bizottság részére rendszeresen, illetve a bizottságok külön kérésére készített jelentések megvizsgálása révén.^[13] Egyes bizottságok jogosultak egyéni panaszokkal is foglalkozni, illetve hatáskörük kiterjedhet az államok által egymás ellen benyújtott panaszok elbírálására is, sőt van olyan bizottság — így például a Kínzásellenes Bizottság, valamint a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága —, mely saját kezdeményezésére vizsgálatot indíthat, amennyiben hitelt érdemlő információja van arról, hogy az alapegyezményben rögzített jogokat rendszeresen és súlyosan megsértik.

[6] Felállítására a kínzás elleni egyezményhez csatolt fakultatív jegyzőkönyv 2. cikke alapján került sor. Ez a bizottság annyiban különbözik a többi szakértői bizottságtól, hogy tevékenysége alapvetően preventív, s a fogva tartási helyeket, intézményeket felügyeli.

[7] Létrehozását a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 28. cikke írja elő.

[8] E bizottság megalakításáról, eltérően a többi emberi jogi egyezményt felügyelő bizottságtól, nem az alapegyezmény, a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmánya*, vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyv rendelkezett, hanem az ENSZ Gazdasági- és Szociális Tanácsának 1985. május 28-án kelt 1985/17 sz. határozata. A bizottsággal kapcsolatban lásd Leckie, 2000, 129–144.

[9] Létrehozását a *Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak a védelméről szóló nemzetközi egyezmény* 72. cikke írta elő.

[10] Felállítása az *Egyezmény a gyermek jogairól* 43. cikke alapján történt. A bizottsággal összefüggésben lásd Lansdown, 2000, 113–128.

[11] Megalakításáról a *Fogyatékossgal élő személyek jogaira vonatkozó egyezmény* 34 cikke rendelkezik.

[12] Felállítását az *Erőszak következtében eltűnt valamennyi személy védelméről szóló nemzetközi egyezmény* 26. cikke írta elő.

[13] A jelentésekben az államok számot adnak arról, hogy az egyes egyezményben foglaltak végrehajtása az adott államban miképpen történik, milyen jogalkotási intézkedéseket foganatosítottak, az egyezményekben rögzített jogok biztosításának vannak-e akadályai, hogyan alakul a bírói gyakorlat stb. A jelentések tartalmára nézve a bizottságok irányelveket adtak közre.

II. AZ ÁLTALÁNOS KOMMENTÁROK MEGJELENÉSE

Idők folyamán a szerződéseket felügyelő bizottságok nem csak az egyezményeknek egy-egy államban való végrehajtásával kapcsolatos kérdésekkel, s egyéni panaszokkal foglalkoztak, hanem ún. *general recommendation*-t, *general comment*-t, *observations générales*-t, (általános ajánlásokat, kommentárokat, észrevételeket, megjegyzéseket) is közreadtak.^[14] Meg kell jegyezni, hogy a bizottságok nem egyforma terminológiát használnak, amennyiben a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága és a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága *general recommendation*-nek (általános ajánlásnak), a többi bizottság viszont ezeket *general comment*-nek (általános kommentárnak) nevezi. A továbbiakban mind az általános ajánlásokat, mind pedig az általános észrevételeket, kommentárokat „általános kommentár”-nak nevezük. Ilyen általános kommentárt elsőként a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága tett közzé, még 1972-ben. Mind ez idáig nem fogalmazott meg általános kommentárt a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága és a Migráns Munkavállalók Bizottsága.

Az általános kommentárok közreadását elsősorban a jelentéstételi rendszer tette szükségessé. Maguk az egyezmények ugyanis a jelentések tartalmáról meglehetősen szűkszavúan rendelkeznek, ugyanakkor azonban annak érdekében, hogy az államok jelentései bizonyos egységes szabályok szerint készüljenek, illetve hogy azok megfeleljenek bizonyos követelményeknek, szükséges volt az egyezmények rendelkezéseinek az értelmezése és bizonyos normák kidolgozása.

Az általános kommentárokról a szerződéseket felügyelő bizottságok létrehozását előíró egyezményekben alig található rendelkezés, s — amint erre a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kapcsán Christian Tomuschat rámutat — az előkészítő iratok sem adnak útbaigazítást.^[15]

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya az általános kommentárokról 40. cikkének (4) bekezdésében mindössze annyit ír, hogy „A Bizottság az Egyezségokmányban részes államok által előterjesztett jelentéseket tanulmányozza. A Bizottság saját jelentéseit és az általa szükségesnek látott általános észrevételeit eljuttatja a részes államokhoz. A Bizottság a Gazdasági és Szociális Tanácsnak is megküldheti ezeket az észrevételeket az Egyezségokmányban részes államoktól kapott jelentések másolataival együtt.”

A Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 9. cikkének (2) bekezdésében kétségtelen kifejezetten rendelkezik arról, hogy a bizottság „a részes államoktól kapott jelentések és tájékoztatás vizsgálata alapján javaslatokat és általános ajánlásokat tehet,” azok tartalmáról azonban itt sem találunk útbaigazítást. Hasonlóképpen mindössze az általános ajánlások előterjesztésének lehetőségéről rendelkezik a Nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény 21. cikkének (1) bekezdésében. Más egyezményekben az általános kommentárookra nézve még ennyi sem található. Vagyis, az általános

[14] Ezzel kapcsolatban lásd Ando, 2010, 334–343.

[15] Tomouschat, 2011, 11.

kommentárok tipikusan a nemzetközi gyakorlat által kifejlesztett olyan dokumentumok, amelyekről az emberi jogi egyezmények többsége nem rendelkezik, illetve legfeljebb csak utalnak erre a lehetőségre.

Az általános kommentárok új elemet vittek a szerződéseket felügyelő bizottságok tevékenységébe és az egész jelentéstételi rendszerbe, s bizonyos általános kommentárok hozzájárultak az egyes emberi jogok normatív lényegének a meghatározásához, azzal hogy konkretizálták az egyéni jogok és az államok kötelezettségeinek tartalmát. Hiszen az államok jelentéseinek megvitatása során a bizottságok számos olyan megállapításra jutottak, amelyek nem csak az adott jelentést betervező államot érintik, hanem az egyes szerződésekben részes többi állam számára is tanulságos lehet.

A jelentéstételi rendszerre tekintettel mind az Emberi Jogi Bizottság, mind pedig a többi bizottság első körben az államok jelentéstételi kötelezettségeivel összefüggő általános kommentárokra koncentrált, s csak a későbbi általános kommentárok tárgyalták az okmányokban rögzített különféle jogokat.

Az általános kommentárok terén a legkiterjedtebb gyakorlattal az Emberi Jogi Bizottság rendelkezik. Nem csak azért, mert e bizottság nevéhez fűződik a legtöbb általános kommentár közzététele, hanem azért is, mert e bizottságtól származik a legtöbb anyagi jogi kérdést tárgyaló, az egyes jogok értelmezését tartalmazó kommentárt. Sőt, némelyik rendelkezéssel kapcsolatban két általános kommentár is napvilágot látott. Nem véletlenül írja tehát Christine Chanet, hogy e bizottság idők folyamán egy valódi *corpus juris*-t hozott létre.^[16]

A szerződéseket felügyelő bizottságok egyébként 2012 decemberéig összesen 134 darab általános kommentárt adtak közre.

III. AZ ÁLTALÁNOS KOMMENTÁROK CSOPORTOSÍTÁSA

Áttekintve az eddig létrejött általános kommentárokat, azok három csoportja között tehető különbség, mégpedig:

- az adott egyezményben, illetve az ahhoz csatolt fakultatív jegyzőkönyvben előírt *jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó* általános kommentárok;
- az adott egyezmény vagy fakultatív jegyzőkönyv *érdemi rendelkezéseit* érintő általános kommentárok; e kategóriába tartozó kommentárok az egyes jogok értelmezése szempontjából meghatározó jelentőségűek;
- valamely az emberi jogok védelmére létrejött egyezmény egészére vonatkozó általános kommentárok, amelyek az esetek egy részében valójában *túlmutatnak az adott egyezmény rendelkezéseire*.

Az utóbbi kategóriába tartozó általános kommentárként említhető az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatából a 24. számú kommentár, amely a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához és annak fakultatív jegyzőkönyveihez fűzött, valamint az Egyezségokmány 41. cikk szerinti nyilatkozatokkal kapcsolatban tett fenntartások

[16] *Le Pacte international*, V.

kérdésével foglalkozik. Szintén messze az Egyezségokmány rendelkezésein túlmutató következményei vannak az Emberi Jogi Bizottság 29. számú kommentárjának, amely az Egyezségokmány 4. cikkével függ össze és a jogoknak szükségállapot idején való korlátozásáról szól.^[17] Hasonló jelentőségű még a 15. számú általános kommentár, amely a külföldiek helyzetére vonatkozik, de megemlíthető a 26. számú általános kommentár, mely kimondja, hogy az emberi jogokkal kapcsolatos kötelezettségek minden körülmények között fennmaradnak, s azt nem befolyásolhatja az Egyezségokmány felmondása — ami egyébként sem megengedett —, államutódlás stb.^[18]

IV. AZ ÁLTALÁNOS KOMMENTÁROK JOGI JELLEGE

Az általános kommentárok jogi jellegének kérdése fontos és mindenképpen érdekes probléma, amelynek részletes elemzése azonban meghaladná e tanulmány terjedelmét, s így csak néhány kérdés megvizsgálására szorítkozunk.^[19]

1. Az egyezményeket felügyelő bizottságok általi értelmezés sajátosságai

Az emberi jogi egyezményeket felügyelő bizottságok által közreadott általános kommentárok egy része azok tartalmánál fogva lényegében az egyezményeket értelmező dokumentumoknak minősülnek,^[20] amelyekkel kapcsolatban a következő kérdések tisztázandók: ki minősül az értelmezés alanyának, az értelmezés milyen módszerek szerint történik, s végül, az értelmezés eredménye mennyire köti az államokat.

a) Az értelmezés alanya

Az egyezményeket felügyelő bizottságok által általános kommentárok formájában megjelenő értelmezéssel összefüggő első vizsgálandó kérdés az értelmezés alanyára vonatkozik. Ebben az esetben az értelmezés alanya nyilvánvalóan maga az egyezményt felügyelő bizottság. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt az tisztázandó, hogy e bizottságok minek minősülnek.

Mint már többször említettük, az egyezményeket felügyelő bizottságok alapvető feladata az ENSZ keretében létrejött emberi jogi tárgyú egyezmények betartásának figyelemmel kísérése. Ebben az összefüggésben a bizottságok az ENSZ egy szervének minősülnek, s így a bizottságokon keresztül az értelmezés alanya maga a világszervezet, illetve az annak égisze alatt működő bizottság.

[17] Ez a kommentár napjainkban a terrorizmus elleni harc miatt bír különös jelentőséggel.

[18] Vö. Tomuschat, 2003, 156.

[19] A kérdéskör fontosságára utal az, hogy az emberi jogi egyezményeket felügyelő bizottságok megállapításainak következményeivel a Nemzetközi Jogi Egyesület is foglalkozott, s 2004. évi berlini kongresszusán tárgyalta a kérdést.

[20] Az emberi jogi egyezményeknek a szerződéseket felügyelő bizottságok általi értelmezésével kapcsolatban egyébként több szerződésértelmezési probléma is felmerül. Ezzel kapcsolatban lásd Schlütter, megjelenés alatt.

Az ENSZ, illetve a bizottságok értelmezési tevékenységével kapcsolatban érdemes figyelembe kell venni a San Francisco-i konferencia IV/2 bizottságának jelentésében foglaltakat, miszerint az ENSZ „különböző szervei szükségképpen értelmezni fogják az Alapokmányt azokat a részeit, amelyek az egyes funkcióikra irányadók. Ez a folyamat szükségszerűen velejár minden olyan testület működésével, amely a funkcióit és jogkörét meghatározó okmány alapján működik”^[21]

Az egyezményeket felügyelő bizottságok funkcióit és jogkörét az egyes emberi jogi egyezmények határozzák meg, éppen ezért e szerződéseknek a bizottságok működésére, feladataikra vonatkozó szakaszainak értelmezése a bizottságok által hasonlatos a nemzetközi szervezetek alapító okiratainak a nemzetközi szervezetek általi értelmezéséhez.

Az emberi jogi tárgyú egyezményeknek a szerződéseket felügyelő bizottságok általi értelmezésének megítélésénél mindenképpen jelentősége van annak, hogy e bizottságok a legszélesebb földrajzi alapon kerültek felállításra, lehetőséget biztosítva a különböző politikai berendezkedésű államokból származó szakértők és a különböző jogi kultúrákon nevelkedett szakemberek véleményének a képviselésére.^[22] A bizottságokba való jelöléseknél az államok meglehetősen nagy szabadságot élveznek, s nincsenek olyan megkötések, mint a különféle nemzetközi bírói fórumokba való jelöléseknél. Így csak néhány egyezményben található rendelkezések arra vonatkozóan, hogy a bizottságok tagjai között legyenek „jogi tapasztalatokkal rendelkező” személyek.^[23] Mindezek következtében az egyezményeket felügyelő bizottságok tagjai között nem csak jogászok, hanem szociológusok, közgazdászok, orvosok, vagy pedagógusok is megtalálhatók. Ez mindenképpen jótékonyan hat az egyes bizottságok munkájára, s lehetőséget teremt arra, hogy az emberi jogoknak az egyes államokban való érvényesülését interdiszciplináris megközelítésben vizsgálják.^[24]

A bizottságok összetétele más szempontból is sokféle. Egyes államok nagy elméleti felkészültséggel rendelkező szakértőket designálnak a bizottságokba, más államok inkább gyakorlati szakembereket preferálnak, s nem egy esetben különböző állami, illetve civil szervezetekben szerzett gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező személyek is megválasztásra kerülnek. Az egyezményeket felügyelő bizottságok tagjai között aránylag magas beosztású állami tisztviselők is megtalálhatók, akiktől — ha reálisak akarunk lenni — a teljes pártatlanság nem mindig várható el. Ez annál is inkább így van, mert a bizottságok általában évente mindössze néhány hetet üléseznek, s — amint

[21] *Documents of the United Nations Conference on the International Organization*, vol. XIII. United Nations Information Organizations, London, New York, 1945, 709.

[22] Az egyezményeket felügyelő bizottságok tagjainak megválasztásánál a méltányos földrajzi megosztás elvének és a világ főbb jogrendszerei megfelelő képviselésének figyelembe vételéről több egyezmény rendelkezik, így a Nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény, 17. cikk 1. bekezdése, az Egyezmény a gyermek jogairól 43. cikkének 2. bekezdése, a Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak a védelméről szóló nemzetközi egyezmény 72. cikkének 2. bekezdése, a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 8. cikkének 1. bekezdése, ez utóbbi egyébként a civilizáció különböző formáinak képviseléséről is szól.

[23] Ilyen rendelkezés található a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* 28. cikkének 2. bekezdésében, az *Egyezmény a kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés ellen* 17. cikkének 1. bekezdésében.

[24] Mechlem, 2009, 918.

erre Michael Banton a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottságával összefüggésben igen találóan rámutat — ezek a szakértők az év hat hetére nem bújhatnak ki a bőrukából.^[25] Mindez vitathatatlanul megingathatja a bizottságok iránti bizalmat és a pártatlanságukba vetett hitet.

Vitathatatlan, hogy az egyezményeket felügyelő bizottságok nem bírói szervek, ugyanakkor rájuk is vonatkoznak azok a szabályok, hogy feladatukat befolyástól mentesen és pártatlanul kell ellátniuk. Az egyéni panaszok elbírálásánál azonban az egyezményeket felügyelő bizottságok már *quasi bírói funkciót* látnak el, hiszen dönteniük kell arról, hogy a panaszos által megjelölt tények igazak-e, s a bepanaszolt állam megsértette-e az egyezményt. Egyébként a bizottságok tagjainak pártatlanságával kapcsolatban több egyezmény említi, hogy a szakértőknek „magas erkölcsi tekintéllyel” kell rendelkezniük, s általában ünnepélyes nyilatkozatot kell tenniük, hogy feladatukat pártatlanul látják el.

b) Az értelmezés során alkalmazandó szabályok

Az emberi jogi tárgyú egyezményeknek a szerződéseket felügyelő bizottságok által történő értelmezése kapcsán felmerül a kérdés, hogy az értelmezés milyen szabályok szerint történik. Ebből a szempontból nyilván a nemzetközi szerződések jogára vonatkozó két bécsi egyezmény, valamint a nemzetközi szokásjog jöhet számításba. Az 1969. évi a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény azonban államok közötti szerződésekre vonatkozik, az 1986. évi egyezmény pedig a nemzetközi szervezetek által kötött szerződésekre irányadó szabályokat tartalmazza. Az egyezményeket felügyelő bizottságok, illetve az ENSZ azonban az emberi jogok nemzetközi védelmére létrejött egyezmények esetében nem minősül szerződő félnek, így — a nemzetközi szokásjogi szabályok mellett — e szerződésekben rögzített, a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó szabályok a bizottságok általi értelmezésre csak analógia útján alkalmazhatók.^[26]

c) Doktrinális vagy gyakorlati értelmezés?

Az egyezményeket felügyelő bizottságok által az általános kommentárokból megjele-
nő, az egyes jogok vonatkozásában megfogalmazott értelmezés dogmatikailag első ránézésre felfogható mind gyakorlati, mind pedig doktrinális értelmezésként.

A gyakorlati értelmezés tekintetében útmutatóul szolgál az 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikke 3. bekezdés b) pontja, amely szerint szerződés értelmezés során figyelembe kell venni „b) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti”.

[25] Banton, 2000, 57.

[26] A nemzetközi szerződések értelmezésével kapcsolatban lásd Gardiner, 2008, 407.; Linderfalk, 2010, 410.

A doktrinális értelmezés vonatkozásában a 32. cikk jöhet számításba, amely az értelmezés kiegészítő eszközeiről szól.

A gyakorlati értelmezés kapcsán az emberi jogi egyezmények vonatkozásában sajátos helyzet áll elő. Egyfelől ugyanis mindenképpen beszélni lehet különböző nemzetközi fórumok gyakorlatáról, így a nemzetközi emberi jogi bíróságok, valamint maguknak az emberi jogi egyezményeket felügyelő bizottságoknak és más az emberi jogokkal foglalkozó nemzetközi intézmények, szervezetek gyakorlatáról; másfelől pedig az egyezményekben részes államok belső jogi gyakorlatáról. Vagyis, az 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikke 3. BEK. b) pontja szerinti az egyezmények létrejötte után kialakult, a szerződő felek *megegyezését* tükröző gyakorlatról az emberi jogi tárgyú egyezmények esetében nehéz beszélni, hiszen különböző államok és sokféle fórum gyakorlatáról van szó, még kevésbé holmi olyan gyakorlatról, mint amelyre annak idején az egyezmény előterjesztése során a rapporteur, Waldock utalt.^[27]

Vitathatatlan, hogy a szerződéseket felügyelő bizottságok az általános kommentárok meghozatalakor — éppen a jelentéstételi rendszer következtében — széleskörű ismeretekkel rendelkeznek az államoknak az egyezményekkel kapcsolatos gyakorlatáról. S az a tény, hogy a bizottságok általános kommentárjaikat az egyezmények alkalmazásával kapcsolatos különböző államok gyakorlatában jelentkező tapasztalatok alapján fogalmazzák meg, a garanciáját képezi annak, hogy a bizottságok ismerik az egyezményekben rögzített jogoknak a gyakorlatban való alkalmazásával kapcsolatos problémákat, tisztában vannak a jogok érvényesülésével összefüggő nehézségekkel, stb. Mindezek következtében elmondható, hogy az emberi jogi egyezményeknek a szerződéseket felügyelő bizottságok általi értelmezés mindenképpen az államok gyakorlatán alapul. *Ez a gyakorlat azonban nem az államok egyeztetett gyakorlata, hanem sokkal inkább az egyes államok individuális gyakorlata, amely azonban kétségtelen számos egyezőséget mutat.*

Álláspontunk szerint a szerződéseket felügyelő bizottságok által az általános kommentárokból megfogalmazott értelmezés bizonyos szempontból a doktrinális értelmezés sajátos eseteként is felfogható.^[28] A doktrinális értelmezés klasszikus esete az, amikor valamely nemzetközi szerződés különféle rendelkezéseit jogtudósok értelmezik, az egyezményeket felügyelő bizottságok esetében nyilván nem erről van szó. Ugyanakkor azonban a doktrinális értelmezés szempontjából az egyezményeket felügyelő bizottságok által közreadott értelmezések különleges esetnek minősülnek, mégpedig a következők miatt:

- Az általános kommentárok lényegesen többet jelentenek, mint holmi „magányos” tudósok doktrinális értelmezése. Ezek a kommentárok az egyes egyezményekben lefektetett emberi jogokkal összefüggésben több nemzetközileg elismert szaktekin-

[27] A 31. cikk 3. bek. b) pontjával összefüggésben a Nemzetközi Jogi Bizottság jelentésében Waldock rámutatott arra, hogy a Bizottság valójában valamennyi szerződő fél általi értelmezésre gondolt, noha kétségtelen a végleges szövegből törölték a *valamennyi (all)* szót. Vö. *The Vienna Convention*, 1978, 247.

[28] A bizottságoknak az általános kommentárokkal kapcsolatos határozathozatali mechanizmusa több szakaszból áll, s egészében sokkal nagyobb nyilvánosság előtt zajlik, mint a bírói fórumok döntéshozatala. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy a döntési folyamat eredményébe külső személyek és fórumok is befolyással bírnak. Vö. Mechlem, 2009, 928. A kommentárokat egyébként nyilvánosságra hozatal előtt megküldik az államoknak, így lehetőséget biztosítanak a szerződő feleknek, hogy az általános kommentárokkal kapcsolatban észrevételeket tegyenek, s a kommentárok publikálására csak ezt követően kerül sor.

tély által megfogalmazott véleményt tükrözik, mégpedig egy olyan — egyezménytől függően — 10–23 főből álló szakértői csoportét, amelynek tagjait az egyezményekben részes államok választották meg, s ruházták fel azzal a joggal, hogy az egyezmények betartását felügyeljék.

- A dolog természeténél fogva az általános kommentárok sajátossága az is, hogy azok a világ különböző jogi kultúráin nevelkedett szakemberek véleményének összeszólása révén jönnek létre. Ami mindenképpen az általános kommentárokban foglaltaknak egyfajta egyetemes elfogadottságát tükrözi. Ugyanakkor azonban az, hogy az egyes bizottságok összetételében mennyire jut kifejezésre a sokszínűség, abban az értelmében, hogy az adott bizottságban a világ különböző jogi kultúrái megfelelő képviselőkhöz jutnak-e, már nagymértékben attól is függ, hogy az adott emberi jogi egyezmény mennyire tekinthető valóban univerzálisnak.

A doktrinális értelmezés súlyát — amint erre Haraszti György rámutat — az értelmező tekintélye és az általa alkalmazott érvelés mélysége dönti el.^[29] Az emberi jogi tárgyú egyezményeket felügyelő bizottságok esetében az értelmező(k) tekintélye vitathatatlan. Ami az érvelés mélységét illeti, itt is sajátos a helyzet. Az általános kommentárok terjedelme és az érvelés mélysége kétségtelen nem egyforma. Vannak mindössze fél oldal terjedelmű, igen rövid, lényegre törő általános kommentárok, amelyek inkább holmi nemzetközi szervezetek határozataira emlékeztetnek; más esetekben azonban az általános kommentárok hosszabbak és ezekben általában igen részletekbe menő jogi érvelés található. E tekintetben azonban az egyes bizottságok között is jelentős eltérések fedezhetők fel. Így például a Gyermek Jogi Bizottság általános kommentárjainak szinte mindegyike meglehetősen terjedelmes és igen részletező. A régebben működő bizottságok esetében a korai általános kommentárok aránylag rövidek voltak, míg az utóbbi 15 évben meghozottak már hosszabbak és némelyikben kifejezetten magas színvonalú a jogi érvelés.

2. Az értelmezés eredményének kötőereje és hatása

Az emberi jogi tárgyú egyezményeknek a szerződéseket felügyelő bizottságok által történő értelmezésének eredménye és annak kötőereje kapcsán előre kell bocsátani, hogy az egyezmények egyetlen bizottságot sem ruháztak fel azzal a joggal, hogy a vonatkozó egyezményeket kötelező erővel értelmezzék.^[30] Sőt, bizonyos államok gyakorlata arra utal, hogy ez a hatáskör még implicite sem adatott meg a bizottságoknak.^[31] Hozzá kell tennünk, maguk a bizottságok sem egységesek abban, hogy az általuk közreadott általános kommentároknak milyen jogi kötőerőt tulajdonítsanak.

Sokak szerint, s magunk is ezt valljuk, az általános kommentárok kötőereje kapcsán mindenképpen differenciálni kell egyfelől a jelentésekkel és a bizottságok tevékenységével összefüggő általános kommentárok között, másfelől pedig azon kommentárok között, amelyek egy-egy jog értelmezésére vonatkoznak.^[32]

[29] Haraszti, 1965, 121.

[30] *International Law Association*, 2004, 627.

[31] Uo.

[32] Hasonló értelemben lásd Bokorné, 1991, 132–134.

A jelentéstételi rendszerrel kapcsolatos és a bizottságok működésére vonatkozó általános kommentárok tekintetében nem kétséges, hogy az azokban foglaltakat az államok kötelesek betartani, hiszen az egyezményekben vállalt kötelezettségeiknek fontos eleme, hogy eleget tegyenek a szerződésekben előírt jelentéstételi előírásoknak, jelentéseik megfeleljenek az egyezmény betartása felett felügyeletet gyakorló bizottság által megfogalmazott követelményeknek, stb.

Az általános kommentárok ezen csoportjától lényegesen különböznek azok az általános kommentárok, amelyek az egyezményekben szabályozott anyagi jogi vagy érdemi kérdésekre vonatkoznak, vagyis, amelyek az egyes jogokkal kapcsolatos rendelkezéseket értelmezik; ilyenként említhető pl. a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölése Bizottságának 14. sz. általános kommentárja, amely a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 1. cikkének 1. bekezdéséhez kapcsolódóan a diszkrimináció fogalmát határozza meg, de más bizottságok is közreadtak számos anyagi jogi jellegű kérdéssel foglalkozó általános kommentárt. Mindezek következtében az általános kommentárok kötőerejének problémája igazából tehát a második csoportba tartozók esetében merül fel, miután a kötelező erő az első csoportba tartozóknál vitathatatlan.^[33]

Az egyes jogokhoz kapcsolódó általános kommentárok kötelező erejét többen megkérdőjelezik. Így például a Nemzetközi Jogi Egyesület 2004-es berlini kongresszusán elfogadott, az emberi jogi egyezményeket felügyelő bizottságok által közzétett általános kommentárokkal foglalkozó jelentés szerint az emberi jogi tárgyú egyezmények érdemi rendelkezéseikhez kapcsolódó általános kommentárokból megjelenő értelmezések nem minősülnek a szerződések kötelező hatályú értelmezésének.^[34] Ez a meglehetősen sommás megállapítás — álláspontunk szerint — bizonyos mértékben arra is visszavezethető, hogy egyes bizottságok a jogok értelmezése során igen csak erős aktivizmusról tettek tanúbizonyságot.

Mindeztől függetlenül megállapítható, hogy a szerződéseket felügyelő bizottságok az egyezményekben foglalt jogokkal kapcsolatban fontos értelmezési tevékenységet végeznek, amely ma már igen jelentős joganyagot tesz ki. E joganyag fontosságát mi sem bizonyítja jobban mint az, hogy több nemzetközi bírói fórum, így a hágai Nemzetközi Bíróság a nukleáris fegyverekkel való fenyegetés, illetve e fegyverek alkalmazásának jogszerűségére vonatkozó tanácsadó véleményében,^[35] valamint a megszállt palesztin területeken Izrael által épített fal ügyében utalt az Emberi Jogi Bizottság 27. számú általános kommentárjában foglaltakra.^[36] De megemlíthető az *ad hoc* büntetőbíróságok közül a Jugoszláv Törvényszék és a Ruandai Törvényszék, amelyek több ügyben hivat-

[33] A kérdésre adandó válasz bizonyos mértékben összefügg azzal is, hogy az emberi jogoknak a nemzetközi jogban elfoglalt helyzetét miképpen értékeljük. Ezzel kapcsolatban lásd Bragyo, 1990, 94–113.

[34] Lásd ezzel kapcsolatban *International Law Association*, 2004, 626–627.

[35] Az ügyben az ENSZ tagállamai által benyújtott írásbeli észrevételek közül Nauru hivatkozott az Emberi Jogi Bizottságnak a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányára 6. cikkéhez fűzött általános kommentárjára. A Bíróság véleményében átvette a Bizottság által mondottakat, de – szokásához híven – nem jelezte, hogy honnan idéz. Vö. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion of 8 July 1996, *I.C.J. Reports*, 1996, 18.

[36] Vö. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion of 9 July 2004, *I.C.J. Reports*, 2004, 61.

koztak az Emberi Jogi Bizottság, valamint a Kínzásellenes Bizottság megállapításaira. De megemlíthető az Európa Tanács Velencei Bizottsága is, amely éppen a magyar alkotmányozási folyamattal kapcsolatos állásfoglalásában az Alapjogi Charta értelmezése kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy a Charta több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek mintájául más emberi jogi okmányok szolgálnak, s ezek értelmezése során figyelembe kell venni ezen okmányokat és a *végrehajtásuk felügyeletével megbízott testületek joggyakorlatát*.^[37]

V. KONKLÚZIÓK

Az elmondottak alapján megállapítható, hogy az általános kommentárok — amint erre a Nemzetközi Jogi Egyesület jelentése is rámutat — a nemzetközi jog hagyományos forrásai közé nehezen illeszthetők be, ugyanakkor azonban mindenképpen a jog megismerésének különleges fontosságú eszközéről van szó.^[38]

Az általános kommentárok különös jelentőségét az adja, hogy azokat az emberi jogi tárgyú egyezmények betartását felügyelő bizottságok az egyezményekkel kapcsolatos tapasztalataik alapján fogalmazzák meg, s e tapasztalatokra az államok által benyújtott, az egyezményekben foglaltak megvalósításával és az okmányok alkalmazásával kapcsolatban készített jelentések megvitatása, valamint az egyéni panaszok és az államok egymás elleni panaszainak kivizsgálása során tesznek szert. Vagyis, az általános kommentárok erősen kapcsolódnak a részes államoknak az egyezményekkel kapcsolatos gyakorlatához, illetve az egyezményeknek általuk való értelmezéshez, akár úgy, hogy bizonyos értelmezést magukévá tesznek, akár úgy, hogy azt hangsúlyozottan elvetik. Így némely esetben az egyezményeket felügyelő bizottságoknak az az üzenete fogalmazódik meg az általános kommentárokból, hogy — egyes államok gyakorlatából okulva — az egyezmények rendelkezéseinek bizonyos módon való alkalmazása, illetve értelmezése semmiképpen nem elfogadható.

Az általános kommentárok és ajánlások értékelésével kapcsolatban egyet kell érteni Christian Tomuschattal, aki szerint az általános kommentárok a szabályoknak és elveknek a kincseses tárát képezik, amelyeket az egyezményekben rögzített kötelezettségek teljesítése során valamennyi felvilágosult gondolkodó államban irányadónak kell tekinteni.^[39]

Az a tény, hogy mind a belső jogokban, mind pedig különböző nemzetközi bírói és egyéb fórumok gyakran hivatkoznak az általános kommentárookra, mindenképpen arra utal, hogy az egyezmények anyagi jogi rendelkezéseikhez kapcsolódó az általános kommentárokból megfogalmazódó tételek lényegében *az emberi jogok értelmezésének egyfajta zsinórmértékét képezik*.

[37] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion no. 614/2011, CDL-AD(2011)001 Opinion on Three Legal Questions Arising of Drafting the New Constitution of Hungary. Para. 27. (Kiemelés — L. V.)

[38] Uo. 627.

[39] Vö. Tomuschat, 2003, 158.

- Ando, Nisuke (2010): General Comments/Recommendations. In: *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Ed. Rüdiger Wolfrum. Oxford University Press, Oxford, Vol. IV. 334–343.
- Bank, Roland (2000): Country-oriented procedures under the Convention against Torture: Towards a new dynamism. In: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Ed. by Philip Alston and James Crawford. Cambridge University Press, Cambridge, 145–174.
- Banton, Michael (2000): Decision-taking in the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. In: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Ed. by Philip Alston and James Crawford. Cambridge University Press, Cambridge, 55–78.
- Bokorné Szegő Hanna (1991): Az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatos szerződésekhez fűzött fenntartások. In: *Állam- és Jogtudomány*, 33. évf. 3-4. szám, 132–134.
- Bragyova András (1990): Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? In: *Állam- és Jogtudomány*, 32. évf. 1–4. szám, 94–113.
- Byrnes, Andrew C. (1989): The „other” Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. In: *Yale Journal of International Law*, vol. 14. No. 1. 1–67.
- Gardiner, Richard K. (2008): *Treaty Interpretation*. Oxford University Press, New York.
- Haraszi György (1965): *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- *International Law Association*. Report of the Seventy-First Conference, Berlin, 2004.
- Lansdown, Gerison (2000): The reporting process under the Convention on the Rights of the Child. In: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Ed. by Philip Alston and James Crawford. Cambridge University Press, Cambridge, 113–128.
- *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Commentaire article par article. Sous la direction d’Emanuel Decaux. Economica, Paris, 2011.
- Leckie, Scott (2000): The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Catalyst for change in a system needing reform. In: *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Ed. by Philip Alston and James Crawford. Cambridge University Press, Cambridge, 129–144.
- Linderfalk, Ulf (2010): *On the Interpretation of Treaties*. Springer, Dordrecht.
- Mechlem, Kerstin (2009): Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42. 905–947.
- Schlütter, B.: Aspects of Human Rights Interpretation by the UN Treaty Bodies. In: *Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*. Ed. H. Keller and G. Ulfstein. Cambridge University Press, Cambridge, Megjelenés alatt.
- *The Vienna Convention on the Law of Treaties. Dokumente*. Ed. Dietrich Rauschning. Alfred Metzner Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 1978.
- Tomuschat, Christian (2003): *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford University Press, Oxford.
- Tomuschat, Christian (2011): Les Observations générales. In: *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Commentaire article par article. Sous la direction d’Emanuel Decaux. Economica, Paris, 11–25.