

Írta: Chantal Saclier

Egyezmény, melyben a gyermek érdeke az első

A Hágai Egyezmény a gyermekek védelméről és a nemzetközi örökbefogadásról

1993 – Hágai Egyezmény

A gyermekek jogainak védelméről szóló legutolsó egyezményt 1993. május 29-én fogadták el a hollandiai Hágában. Ez az egyezmény a nemzetközi örökbefogadás kérdésében is szabályozást kínál.

Ez az első olyan alapokmány, amely a világszerte alkalmazott nemzetközi örökbefogadást jogi szinten szabályozza.

A szövegen négy évig dolgozott a Hágai Konferencia Nemzetközi Magánjogi Szekciója, amely egy 100 éve alapított, kormányok közötti testület. Több mint 60 „fogadó”, illetve „származási ország” vett részt a munkában; mindegyikük egyenlő feltételek mellett, bár közülük csupán 38-an tagjai a Hágai Konferenciának. Ugyanígy, több nemzetközi nem-kormányzati szervezet is aktívan közreműködött az üléséken, és tanulmányokkal járult hozzá a speciális bizottság munkájához.

Háttér

Az Egyezmény egy olyan időszakban jött létre, amikor a következő két alapvető probléma írható körül:

– A befogadó országok társalmában egyre határozottabban fogalmazódik meg az igény, hogy nagyon fiatal, komolyabb betegségben nem szenvedő, nem fogyatékos, és az örökbefogadókkal azonos etnikumú gyermekeket lehessen örökbe fogadni. A szabályozatlanság pedig nagyon gyakran az alábbi következményeket vonja maga után:

– Létrejön a gyermekkereskedelem, amelynek részesévé válik a gyermek saját családjá, a szülőotthon, kórház vagy gyermekvédelmi intézmény és különböző lebonyolító személyek – a jövőbeli örökbefogadó szülők, állami közvetítők, intézmények, szervezetek, maguk a vérszerinti szülők.

– A nemzetközi örökbefogadásban megjelenik az a torz gyakorlat, hogy a gyermekkereskedők olyan gyerekekre is kivetik hálójukat, akik saját, vérszerinti családjukban élnek, következésképpen nem indokolt az örökbeadás.

– Különböző belső gondokkal küzdő országok esetében a befogadó államok nyomást gyakorolnak a kiszolgáltatottabb helyzetben levő származási országra. A módszerek a vérszerinti anya kényszerítésétől az állam politikai és gazdasági viszonyaiba való beavatkozásig terjednek.

– A befogadó országokban a gyermekhez való jog érvényesítése hangsúlyosabbá válik a gyermekek jogainak tiszteletben tartásánál.

– Számos országban a családok szociális problémáira, illetve az elhagyott gyermekek helyzetére elsődlegesen alkalmazott megoldás a gyermek állami gondozásba vétele vagy intézményi elhelyezése. Nem nevezhető általános célnak annak tudatosítása, hogy a családi környezet létfontosságú a gyermek fejlődésében. A kormánypolitikáknak nem képezi szerves részét az a szándék, hogy a gyermekek intézményi elhelyezése lehetőleg elkerülhetővé váljon, vagy hogy a gyermekek elhagyása megelőzhető legyen. Nem élvez

elsőbbiséget a problémák saját családon belüli megoldásának vagy egy helyettesítő család által nyújtható kiútnak a keresése.

Az 1993-ban rögzített Hágai Egyezmény megoldást kínál tehát ezekre a problémákra; ugyanakkor egy több mint 30 éve tartó érlelődési folyamat lezáródása. Az első örökbefogadási ENSZ konferenciát 1960-ban tartották Svájcban, míg a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1989-ben került elfogadásra. A Hágai Egyezmény ez utóbbinak a nemzetközi örökbefogadás területén történő alkalmazását könnyíti meg.

Alapelvek

A Hágai Egyezmény szövegében a „származási ország” kifejezés azt az országot jelöli, ahol a gyermek eredendően él, míg „fogadó ország”-nak a befogadó államot nevezik.

Az Egyezmény alapelveit megtalálhatjuk a Preambulumban, a nemzetközi örökbefogadás elméleti kereteit definiáló 1. cikkben, valamint a 2. és a 3. fejezetben, amelyek a végrehajtáshoz nyújtanak gyakorlati útmutatást.

Az alapelvek:

– minden beavatkozás alapja, hogy a gyermek legjobb érdekében történjék, és tartsa tiszteletben a gyermek alapvető jogait

– elsősorban mindig arra kell törekedni, hogy a gyermek a vérszerinti családja gondozásában maradjon

– befogadó családot elsődlegesen a „származási országban” kell keresni, és csak akkor jöhet szóba nemzetközi örökbefogadás, ha a keresés nem járt eredménnyel

– a nemzetközi örökbefogadás nem egyének közötti ügylet, hanem szociális és jogi intézkedés a gyermek védelmének érdekében. Ebből következik, hogy

– az eljárással kapcsolatos felelősség a benne résztvevő államokat terheli; nekik kell garantálniuk a gyermek érdekeinek és alapvető jogainak figyelembevételét

– az örökbefogadáshoz vezető hivatalos eljárás lebonyolítása nem a vérszerinti szülők, a majdani örökbefogadó szülők, vagy a gyermeket mindaddig ellátó személyek feladata, hanem olyan szervezeteké, amelyek kompetensek a gyermekvédelem és az örökbefogadás területén, hivatalosan bejegyzettek és felhatalmazottak az eljárás lefolytatására, továbbá az állam megfelelő hatósági szerveinek ellenőrzése mellett tevékenykednek

– az örökbe fogadni kívánó házaspárnak a saját országában illetékes hatóságához kell fordulnia kérésével, amely majd eljuttatja a teljes jelentkezési anyagot a származási állam megfelelő hatóságához

– biztosítani kell a gyermek jogát ahhoz, hogy identitásának tudatában legyen. A gyermek és vérszerinti szüleinek származásáról szóló adatokat, valamint az eredeti család egészségügyi adatait meg kell őrizni, és ehhez a gyermek, illetve törvényes képviselője számára bizonyos feltételek mellett hozzáférést kell biztosítani

– a nemzetközi örökbefogadásban preventív módszerekkel kell kiküszöbölni a gyermekrablást és a gyermekkereskedelmet, a kihágásokat pedig megfelelőképpen kell szankcionálni

– a nemzetközi örökbefogadás egyetlen közreműködőjének sem lehet olyan anyagi vagy egyéb haszna az eljárásból, amely nem illeti meg őt.

Az alapelvek tiszteletben tartásának érdekében az Egyezmény direktívákat fogalmaz meg. Ezek a következők:

– a vérszerinti szülőket informálni kell az örökbefogadás minden következményéről, és megfelelő tanácsadással kell segíteni őket

- az örökbefogadáshoz szükséges beleegyezést csakis a vérszerinti anya adhatja meg a gyermek világra jöttét követően
- azt, hogy a gyermek örökbeadhatóságának nincsen semmiféle pszichológiai, társadalmi vagy jogi akadály, csakis az illetékes hatóság mondhatja ki; ezt pedig meg kell tennie mielőtt a leendő örökbefogadó szülők érintkezésbe lépnének a vérszerinti szülőkkel vagy azok törvényes képviselőjével
- a gyermekért felelős személyek, intézmények és hatóságok, valamint a gyermek (korától és érettségétől függően) és a majdani örökbefogadó szülők beleegyezésének teljesen szabadon kell megszületnie, nem pedig valamilyen anyagi vagy másféle ellentételezés eredményeként
- a jövőbeli örökbefogadó szülőket az örökbefogadásra alkalmas és felkészült személyeknek kell elismerni, és biztosítani kell számukra a szükséges tanácsadást
- a gyermek korának és érettségének megfelelő szinten részesülnie kell tanácsadásban, őt is megfelelően kell tájékoztatni az örökbefogadás következményeiről, és figyelembe kell venni a véleményét és kívánságait
- a döntés, mely szerint egy gyermeket egy bizonyos szülőpárra lehet bízni, csak akkor jöhet létre, ha mindkét érintett állam illetékes hatóságai egyetértettek abban, hogy az örökbefogadási eljárás lefolytatható
- bármilyen illetéktelen anyagi haszonnal kapcsolatban az álláspont a következő: csakis indokolt költségek és kiadások – ide sorolható a méltányos összegű honorárium – megtérítése kérhető; az eljárásban szereplő intézmények vezetői, ügyintézői és alkalmazottai nem kaphatnak az adott szolgáltatásért aránytalanul magas összegű díjazást; akkreditált testületek csakis non-profit tevékenységet folytathatnak.

Eljárásrendszer

A Hágai Egyezmény a csatlakozó államok számára együttműködési és közös eljárási rendszert kínál, amelyben megoszlanak a feladatok és a felelősség is a származási és a fogadó ország között. Ugyanakkor a rendszer tolerálja az országok esetleges szervezeti különbözőségeit és sajátos nemzeti jogrendszerét.

Minden csatlakozó országban az államnak ki kell jelölnie egy (szövetségi államok esetén több) Központi Hatóságot, amely a nemzetközi örökbefogadás terén lesz illetékes. A Központi Hatóság lesz az első számú vonatkoztatási pont a nemzetközi örökbefogadást illetően, és teljesítenie kell az Egyezmény által megfogalmazott köteleességeket. Ez a rendszer az 1980-as nemzetközi gyermekkereskedelemről szóló Hágai Egyezmény pozitív tapasztalatait veszi alapul, mivel az szintén Központi Hatóságok felállítását írja elő.

A Központi Hatóság közvetlenül, illetve más közhatalmi szerv, vagy az állam által akkreditált testület támogatásával vállalhatja fel az Egyezményben foglalt felelősség egy részét. Egy testület állami akkreditációjának kritériumait az Egyezmény tartalmazza; közülük egy, hogy egy ilyen szerv kizárólag non-profit tevékenységet folytathat. Indokolt esetben az állam visszavonhatja egy testülettől az akkreditációt.

Az adott államtól függően, a Központi Hatóság átirányíthatja az őt terhelő felelősség bizonyos részét egyéb közhatalmi szervekre, vagy akkreditált testületekre. Azonban minden országban a Központi Hatóság az egyetlen szerv, amelyet felelősség illet az Egyezmény által megszabott köteleességek megfelelő teljesítésében.

A származási ország Központi Hatóságának biztosítania kell az alábbiakkal kapcsolatos feladatok végrehajtását:

- az örökbefogadásban érintett gyermek ügyei (örökbeadhatóság, felvilágosítás, tanácsadás, felkészítés, beleegyezés, személyi és családi akta)
- a vérszerinti szülőknek, illetve a gyermek törvényes képviselőinek ügyei (felvilágosítás, tanácsadás, felkészítés, beleegyezés)

- elhelyezés
- a gyermek eljuttatása a fogadó országba

A fogadó ország Központi Hatóságának biztosítania kell az alábbiakkal kapcsolatos feladatok végrehajtását:

- a majdani örökbefogadó szülők ügyei
- elhelyezés
- a gyermek belépése a fogadó országba, illetve a gyermek ottani tartózkodási engedélye

– a gyermek védelme abban az esetben, ha valamilyen probléma merül fel az örökbefogadó szülőket illetően miután a gyermek már eljutott a fogadó országba, és mielőtt az örökbefogadás hivatalosan megtörtént volna

A származási és a fogadó ország Központi Hatóságainak együtt kell működniük az örökbefogadási aktus számos fázisán:

- a gyermek és a jövődöbéli örökbefogadó szülők aktáinak cseréje
- elhelyezés
- a gyermek utaztatása
- a gyermek védelme abban az esetben, ha gondok adódnak a kiutazást követően, de még az örökbefogadás kimondása előtt.

Fontos megjegyezni, hogy a gyermeket csakis a legvégső esetben szabad visszaküldeni a származási államba, és akkor, ha az a saját érdekében történik.

Mindkét állam Központi Hatósága köteles biztosítani, hogy az örökbefogadási eljárás nem húzódik el indokolatlanul.

A Hágai Egyezmény olyan eszköz tehát, amely fokozottan elősegíti a gyermekek jogainak védelmét és tiszteletben tartását az országok közötti örökbefogadás terén.

Ennek megfelelően az ISS {International Social Service, Nemzetközi Szociális Szolgálat} hangsúlyozottan javasolja minden nem-kormányzati szervezet számára, hogy segítse az 1993-as Hágai Egyezmény ismertté válását, megértését, állami ratifikálását és végrehajtását, valamint, hogy kísérelje figyelemmel és biztosítsa az Egyezmény betartását.

Hiányosságok

Hasonlóan fontos megemlítenünk az Egyezményben rejlő korlátokat is, hiszen a nem-kormányzati szervezeteknek feltétlenül szerepük lehet a hiányosságok következményeinek mérséklésében, illetve azok megszüntetésében.

Az ISS és más nem-kormányzati szervezetek is egyetértenek abban, hogy a Hágai Egyezmény legfőbb hiányossága a **22. cikk 2. paragrafusában** rejlik. Ez a rész nem kevés vitára adott okot a szöveg előkészítése során.

A 22. cikk rögzít egy kivételt, amely megkérdőjelezi az Egyezmény egyik fontos elemét és az egész, az eljárási követelményekről szóló 4. fejezetet is érinti.

A 22. cikk 2. paragrafusa kijelenti, hogy bármely csatlakozó ország úgy nyilatkozhat az Egyezmény letéteményese (a Holland Királyság Külügyminisztériuma) előtt, hogy az adott, államban a Központi Hatóság funkcióit nem csak akkreditált testületek, hanem az állam illetékes hatóságai által felügyelt magánszemélyek is betölthetik, akiknek az akkreditációja nem szükséges. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy ezekre a személyekre nem vonatkoznak

majd az akkreditált testületeket szabályozó követelmények, azaz nem lesznek kötelesek kizárólag non-profit tevékenységet folytatni.

Könnyű megjósolni, milyen hatása lehet egy ilyen kitételnek bizonyos szakmákra, amelyek jelenleg is erősen érintettek az országok közötti örökbefogadások lebonyolításában, mint például az ügyvédek. A gyermekkereskedelem visszaszorítása és közvetlen kontrollja kerülhet ezáltal veszélybe, ami jogosan ad okot aggodalomra.

A gyermek érdekeinek tekintetében szintén felmerülhetnek megalapozott kételyek, hiszen semmi sem garantálja, hogy egy önálló szakember, aki nem feltétlenül jártas a gyermekvédelemben, képes a gyermek érdekeit érvényre juttatni az eljárás pszichológiai, családi, szociális, egészségügyi és jogi vonatkozásaiban egyaránt, ami pedig annyira kívánatos volna az országok közötti örökbefogadásban. Hogyan tudná egy ilyen személy megfelelően végrehajtani a 4. fejezetben meghatározott eljárási lépéseket?

Az ISS, valamint más, gyermek- és családvédelemre szakosodott nem-kormányzati szervezetek és állami hivatalok javasolják, hogy az örökbefogadás a megfelelő szervezetek feladata legyen, amelyeknek munkájában interdiszciplináris, gyermekvédelemben jártas szakembergárda álljon rendelkezésre.

– **A 22. cikk 4. paragrafus**a behatárolja a 2. paragrafus lehetséges következményeit. A 4. paragrafus felhatalmaz minden államot, hogy az Egyezmény ratifikálásakor bejelenthesse az Egyezmény letéteményesének, hogy a saját határain belül érvényteleníti a 22. cikk 2. paragrafusában foglalt kivételtől fakadó következmények hatását. Ez a 4. paragrafus valójában azt teszi lehetővé, hogy egy állam kijelentse:

„...a határainkon belül élő gyermekek örökbefogadása csak akkor lehetséges, ha az országunkban és a többi csatlakozó országban működő Központi Hatóságokra vonatkozó kötelezettségeknek maguk a Központi Hatóságok – akár önállóan, akár más közhatalmi szervek, vagy az állam törvényei által akkreditált testületek segítségével – tesznek eleget.”

Sajnos, a 4. paragrafus megfogalmazása kívánnivalót hagy maga után, mivel csak arra ad lehetőséget, hogy egy származási állam visszautasíthassa a 2. paragrafusban foglalt kivételt. Mit tehet viszont az a fogadó ország, amely nem ismeri el az olyan örökbefogadást, amelyet a származási országban nem akkreditált személyek vagy testületek bonyolítanak le?

A nem-kormányzati szervezetek jelentős szerepet játszhatnak abban, hogy a fentieket tudatosítják saját országukon belül úgy, hogy felhívják az állam és az érintett hatóságok figyelmét a 22. cikk 2. és 4. paragrafusának következményeire. Így a Hágai Egyezmény ratifikálása egy olyan nyilatkozattal egészülhetne ki, amely a 22. cikk hiányosságait pótolná.

Az Egyezmény gyakorlati megvalósítása

A Hágai Egyezmény másik hiányossága, hogy bár az Egyezmény a nemzetközi együttműködés eszköze, nem gondol az együttműködés létrejöttének alapvető feltételére: a kellő anyagi források, illetve szakemberbázis meglétére hátrányosabb helyzetben levő országokban is. Az ilyen szintű kooperáció nélkül hogyan jöhetnének létre alapszervek, hogyan biztosítható a működéshez szükséges anyagi és eszközbázis, vagy hogyan nyújtható nélkülözhetetlen felkészítő képzés? Az ISS romániai és albániai tapasztalatai, valamint kapcsolatai más, az örökbefogadás, illetve a gyermekek intézményi elhelyezése terén különösen elmaradott gyakorlatot folytató országokkal, az alapszintű kooperáció elengedhetetlenségét bizonyítják.

Az érintett kormányok politikai elszántságáról szintén meg kell győződni annak érdekében, hogy ennek az együttműködésnek az anyagi háttere is biztosított legyen. A valóságban van példa arra is, hogy olyan közegben valósul vagy valósulhat meg nemzetközi

együttműködés, amelyben a származási ország részéről hiányzik a politikai akarat és a gyermekek, illetve a családok problémái iránti elkötelezettség.

Nem csak a származási országokban alapvető fontosságú az eszközök megléte, az információs források bővítése, a közvélemény, a szakemberek, a hatóságok és az érintett testületek tájékoztatása, továbbá a szükséges tanácsadó és kiegészítő szolgáltatások megszervezése. A fogadó országokban hasonló erőfeszítéseket kell tenni a származási országokra kifejtett nyomás csökkentése érdekében, valamint azért, hogy a majdani örökbefogadó szülőket és az érintett szakembereket megfelelően felkészítsék a gyermek érdekeit előtérbe helyező cselekvésre.

Ez az írás nem törekedett teljességre az 1993-as Hágai Egyezmény előnyeinek és hiányosságainak bemutatásában, mindössze a lényegi pontokat vázolta fel.

Konklúzió

A nem-kormányzati szervezetek szerepe létfontosságú

- az Egyezmény ratifikálásában minél több örökbefogadásban érintett állam részéről
- a kormányok, törvényhozó és végrehajtó testületek informálásában és irányításában azzal a céllal, hogy a ratifikálás mikéntje a gyermekek érdekeinek maximális szem előtt tartásával alakuljon ki (vö. 22. cikk)
- az Egyezmény végrehajtásának elősegítésében úgy, hogy hozzájárulnak a megfelelő körülmények megteremtéséhez tanulmányok készítésével, képzések szervezésével, szolgálatok életrehívásával stb.
- olyan kormánypolitikák segítségével, amelyek preventív intézkedések révén kívánják csökkenteni az elhagyott gyermekek számát, és amelyek a gyermekek családban tartását helyezik előtérbe az intézményi megoldással szemben.

(A fordítás az alábbi tanulmány alapján készült: *Chantal Saclier: The Hague Convention on the protection of children and cooperation in respect of intercountry adoption: a convention in the best interest of the child, in: Substitute Families, Workshop, World NGO Forum, Málta, 1993.*)

Fordította: Oláh Judit