

✓ 307475

6

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LII/3
2011



AZ MTA JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

Főszerkesztő:

LAMM VANDA

Szerkesztőbizottság:

BRAGYOVA ANDRÁS, DEZSŐ MÁRTA, FEHÉR LENKE,
HOLLÁN MIKLÓS, LAMM VANDA, PACZOLAY PÉTER,
SAJÓ ANDRÁS, SÁRKÖZY TAMÁS, SULYOK GÁBOR,
VÁRNAY ERNŐ, VÖRÖS IMRE

Felelős szerkesztő:

HOLLÁN MIKLÓS

Szerkesztőség címe:

1014 Budapest, I. Országház u. 30.

1250 Budapest Pf.: 25

Telefon: 355-73-84

Fax.: 375-78-58

* * *

A kiadvány megjelenését támogatja
az MTA Könyv- és Folyóiratkiadó Bizottsága

Előfizethető és példányonként megvásárolható:
MTA Jogtudományi Intézete
Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége
(1014 Budapest, Országház u. 30. tel. 00-36-1-355-9644)
E-mail: paridi@jog.mta.hu

Kiadja az MTA Jogtudományi Intézete

Borítóterv: ARCHAEOLOGIA Alapítvány

Nyomás: Gyomai Kner Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Fazekas Péter

HU ISSN 0002-564X

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

Vol. LII.

2011

N° 3.

TARTALOM

TANULMÁNYOK

HORVÁTHY BALÁZS

A globális külgazdasági rendszer az Európai Unió
nézőpontjából 295

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések
kiszervezésének módszertanához 351

SULYOK GÁBOR

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének reformja
a globalizáció emberi jogi kihívásainak tükrében 393

WELLER MÓNIKA

A globális biztonsági kihívások emberi jogi alapú
megközelítése 425

TANULMÁNYOK

Horváthy Balázs*

A GLOBÁLIS KÜLGAZDASÁGI RENDSZER AZ EURÓPAI UNIÓ NÉZŐPONTJÁBÓL**

Bevezető

Alábbi tanulmány kísérletet tesz általános, vagy mondhatnánk: magasabb rendszerszinten annak bemutatására, hogy az államok között kialakult külgazdasági kapcsolatokon belül az egyes termelési tényezők, javak áramlását milyen faktorok befolyásolják. Természetesen már csak területi okok miatt sem lenne kivitelezhető, hogy az összes tényező hiánytalan felleltározását adjuk. Ennélfogva célszerűnek tűnik azzal a megszorítással élni, hogy alább csak azon tényezők helyeződnek a vizsgálat centrumába, amelyek az államok közötti külgazdasági kapcsolatok *normatív kereteinek homlokterében* állnak. Más szóval a következőkben arra keressük a választ, hogy a globális külgazdasági rendszernek normatív keretet biztosító *globális külgazdasági jog* kialakítása milyen szempontok figyelembevételével történik, koncentrálna eközben mindenekelőtt az Európai Unió perspektívájára.

A tanulmány alábbi első részében az alapfogalmak tisztázását követően a külgazdasági rendszer szabadságát kiteljesítő két tényező: a globalizá-

* Tudományos munkatárs, MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, Országház u. 30.; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Győr
E-mail: bhorvathy@jog.mta.hu

** A tanulmány „Az új világrénd és az emberi jogok – a globalizáció komplex hatásai” című MEH–MTA VI. 13. szám alatti kutatási projekt keretében készült, és alapját képezte a Harsányi János Tudományos Emléknapon, 2009. április 23-án „A globalizáció hatása a nemzetközi kereskedelemi jogra” c. előadásnak. Kézirat lezárva: 2009.12.01.

ció és a szabadkereskedelmi politika bemutatása áll, végül az írást e szabadságot korlátozó két faktor, a protekcionista gazdaságpolitika és a versenypolitika ismertetése zárja. Ezt követően az írás foglalkozik a szabadságot korlátozó egyéb tényezőkkel, illetve azzal a kérdéssel, hogy miként alakul ki e pozitív és negatív irányú faktorokról az a kompromisszum, aminek eredményeként a külgazdasági viszonyokat szabályozó normák globális szinten rögzítődnek. Jelen sorok szerzőjének előfeltevése, hogy a globális külgazdasági jog e meghatározó tényezőkről kialakított *kettős* – globális és lokális szintű – *kompromisszum* eredményeként nyeri el végső arculatát.

I. A globális külgazdasági rendszer szabadsága

Mindenekelőtt azonban szükségesnek látszik néhány, az alábbiakban alkalmazott fogalom magyarázata. A „*globális külgazdasági rendszer*”¹ itt használt kifejezése látszólag ellentmondást rejt magában, hiszen egyszerre van jelen a fogalom szintjén a „globalitás” és egyfajta „lokális” is. A rendszeren belüli interakciók (konkrétan export-, importügyletek, szolgáltatások kereskedelme stb.) ugyanis nem egy határok nélküli, egységes térségen belül, hanem némileg leegyszerűsítve: vámhatárokon átívelve jönnek létre. Vagyis a „globális” rendszer építőelemei az egyes államok vámhatárokon belüli „lokális” is. A fogalom ellenben, amely a „globális” és „lokális” egyaránt felöleli, azért nem antinómia, mert az előbbiek szerint a „globális” nem jelent egyben „egységességet”² is. E rendszer ugyanis *földrajzi értelemben* globális, más szóval arra utal, hogy a külgazdasági kapcsolatok korábban földrajzi szempontból sosem voltak annyira kiterjedtek, mint manapság, a XXI. század elején.

E globális külgazdasági rendszer megragadásának egyik lehetséges módjához kapcsolódik a másik fogalmunk, a „*globális külgazdasági jog*”, melynek „globális” megkülönböztető jegye pusztán azt jelzi, hogy e normák

¹ „Rendszerként” értve itt most legáltalánosabban a külgazdasági folyamatok halmozát, mint összefüggő, teoretikus rendszert, feltételezve azt, hogy a rendszer elemeit nem csak azok egymásmellettsége jellemzi, hanem az elemeket kölcsönös viszonyok által meghatározott kapcsolat tartja egyben. Ezek a kapcsolatok különbözőképpen megragadhatók, számunkra az alábbiakban relevanciával a globális külgazdasági normák és a lokális külgazdasági szabályokat megtestesítő uniós jog bír majd.

² Ez esetben ugyanis szemantikailag nem is a „globális”, hanem inkább az „*univerzális*” lenne a megfelelő kifejezés.

biztosítják a globális külgazdasági rendszer működésének a kereteit. Jellegüket tekintve ugyanis ezen szabályok jórészt multi- és plurilaterális, valamint kétoldalú egyezmények, amelyek a jogrendszer tagozódása szempontjából a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának jogterületére esnek. E globális külgazdasági jogi szabályokon keresztül jutunk majd el a „lokális külgazdasági normákig”,³ minthogy értelemszerűen a globális normák (pl. GATT–WTO-normarend) közvetlenül befolyásolják a lokális szinten, így az EU, vagy egyes államok kereskedelempolitikájának szintjén alkalmazható normák milyenségét.⁴

A globális külgazdasági rendszer meghatározó, az alábbi fejezetekben részletesen vizsgált sajátossága annak szabadsága lesz.⁵ A globális külgazdasági rendszer szabadsága (a továbbiakban röviden: *külgazdasági szabadság*) egy olyan szimbolikus fogalom, amely megmutatja, hogy a rendszeren belül az egyes tényezők (árúk, szolgáltatások, anyagi értéket képviselő

³ A releváns globális GATT–WTO-normák, illetve azok a lokális normák, melyek az EU, mint a külgazdasági kapcsolatok sajátos aktora hatáskörgyakorlását a közös kereskedelempolitika területén meghatározzák, ma már valójában a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogán belül – már csak mennyiségi szempontok alapján is – kiemelkedő jelentőséggel bírnak. Ld. Mádl és Vékás ezt a *mennyiségi és minőségi változást* nevezi a „tények lázadásának”. Vörös e területet a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga közjogi feltételrendszerének külső kereteinek tekinti Ld. MÁDL F.–VÉKÁS L.: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. 5. kiad. Budapest, 2000, Nemzeti Tankönyvkiadó, 22. skk. és 172. skk, valamint VÖRÖS I.: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. I. kötet. Budapest, 2004, Krím Bt. 70. sk. Szintén a mennyiségi és minőségi változások szerepét emeli ki e körben Burián. A XIX. század második felétől tapasztalható, hogy a gazdaságban bekövetkezett mennyiségi változások nyomán minőségileg is új viszonyok jöttek létre. Ld. Burián László: *A külgazdasági kapcsolatok jogi szabályozása*. Cégvezetés (különszám) 1998/7. 11. skk.

⁴ Már ehelyütt előreutalhatunk, hogy kifejezetten az Európai Unió kontextusában, annak sajátosságaiból kifolyólag beszélhetünk majd a „külgazdasági normák szublokális szintjéről” is. A „szublokális” szint voltaképpen az uniós tagállamokra utal majd, mint-hogy a tagállamok is kötelesek jogi eszközeikkel az EU kizárólagos hatáskörében lévő közös kereskedelempolitika végrehajtását szavatolni (pl. vámhatóságok működtetése), valamint nagyon szűk körben a tagállamok szintjén fennmaradnak bizonyos kereskedelempolitikai hatáskörök is. Ez utóbbi gyakorlásának eredményeképpen áll össze a külgazdasági normák lokalitása (EU külgazdasági joga) alá helyezhető „szublokális szint”.

⁵ Szükséges leszögezni, hogy jelen tanulmányban bevezetett és alkalmazott „külgazdasági szabadság” pusztán *neutrális jellegű és deskriptív fogalom*. Ebből eredeztethetően élesen elválasztható attól az elsősorban német tudományos gondolkodás talaján kialakult fogalomhasználatától, amely alkotmányos alapokból (a *Grundgesetz*ből) vezeti le az „*Aussenhandelsfreiheit*” fogalmát, és *alkotmányos szabadságjogként* ruhazza ezt fel *normatív tartalommal*.

jogok stb.) áramlása milyen mértékben akadályozott. Az abszolút szabadság,⁶ illetve a szabadság teljes hiánya,⁷ mint két végpont, csak elméleti modellként létező lehetőségek. A külgazdasági szabadság adott szintje, amely előbbi hipotetikus feltevés alapján a skálán két szélső érték közötti sávjába pozícionálható, egy időben több tényező által egyszerre meghatározott. Ezek között fellelhetők azok, melyek a külgazdasági szabadság kiteljesedését segítik elő, másrészt pedig, amelyek ezzel ellentétes hatást váltanak ki, nevezetesen a szabadság korlátozását teszik indokolttá. A szabadságot elősegítő és a korlátozást megalapozó tényezők eredménye ezáltal a *külgazdasági rendszer relatív szabadsága* lesz. Másképpen kifejezve és visszaulva a fenti fogalmi magyarázatra, e relatív szabadság az, ami kifejeződik majd a globális külgazdasági jog konkrét normáiban. A „globális külgazdasági jog” tehát annyiban tekinthető kompromisszumnak, hogy szabályai a globális külgazdasági rendszer alábbiakban elemzett, egyes tényezőinek együtthatására jönnek létre és e szabályok a külgazdaság relatív szabadságának feltételrendszerét szavatolják.

Melyek tehát a tényezők, amelyek a következőkben a vizsgálat tárgyát képezik? A *szabadságot elősegítő tényezők* között említésre kerül egy objektív, illetve egy szubjektív jellegű körülmény. Az első tényező, amely objektív jelenségként járul hozzá a szabadság kiteljesedéséhez, a *globalizáció* folyamata lesz. Az alábbi írás keretei között a globalizáció irodalmának teljes körű áttekintése lehetetlen feladat lenne, ezért a globalizáció folyamatának bemutatását az a szempont vezérli majd, hogy láthatóvá váljon: minként hat a globalizáció a külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságára,

⁶ Valójában nem találunk arra példát, hogy egy adott állam gazdaságpolitikájának részeként a szabad kereskedelmi politika maximumát valósítsa meg, félretéve minden más, a korlátozást megalapozó szempontot. Sokszor szoktak utalni Hongkongra, amely jelenleg egyedülálló módon nem alkalmaz a behozatal tekintetében vámot és mennyiségi korlátozást. Azonban ez sem jelenti Hongkong és harmadik államok viszonyában az abszolút szabadság maradéktalan megvalósulását, hiszen Hongkong ezzel szemben nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy más speciális célzattal (pl. egészségügyi célzattal, dömpingmagatartással szemben stb.) beavatkozzon, és korlátozó intézkedéseket alkalmazzon.

⁷ A külgazdasági kapcsolatok szabadsága általában a nem piacgazdaságú államoknál jelentősen korlátozott, de a gyakorlat (pl. hazánk rendszerváltás előtti esete) azt mutatja, hogy az állami irányítás, esetlegesen az állam külkereskedelmi monopóliuma sem jelenti a szabadság teljes megszűnését. Végeredményben már csak azért sem, mert ma nehezen képzelhető el, hogy egy állam önellátásra rendelkezzen be, és így a kölcsönös függőség (*interdependencia*) mintegy rákényszeríti az efféle „külön utas” államokat az export-import folyamatok viszonylagos szabadságára (ld. pl. Magyarország is – akkoriban egyfajta „kényszerpályának” is betudható következményként – csatlakozott 1973-ban a GATT 1947 egyezményhez).

melyek azok a tényezők, melyek a korlátozhatóság szempontjából fontosak lehetnek a későbbiek során. Emellett a második tényezőre utalva a dolgozat – nagyléptékű áttekintés keretében – azt az eszmetörténeti hátteret elemzi majd, amely a szabad kereskedelem filozófiájának tételéhez vezet el és teremti meg az állam beavatkozásának szűkítése és a korlátozások felszámolása melletti érveket. A *szabadkereskedelmi politika* a külgazdasági szabadság kapcsán azért jön szubjektív tényezőként számításba, mert e kereskedelempolitikai eszmerendszer alapvetően választás eredménye, egy adott állam gazdaságpolitikájának kialakítása során mérlegelhető szempontrendszer. A szabad kereskedelmi politika következménye pedig az általános liberalizációs tendencia, amely konkrétan hat a külgazdasági szabadság adott szintjére és az elmúlt évtizedekben egyre intenzívebben figyelhető meg.

A fentiekhez képest ellentétesen ható tényezők a *szabadság korlátozását* tehetik indokolttá. E faktorok hozzávetőleg a XX. századot megelőző időszakban pusztán gazdasági és politikai jellegű megfontolásokon alapulnak, mára viszont e szempontok lényegesen strukturáltabb rendszere van kialakulóban. Az ehhez köthető megfontolások közül a *gazdaságpolitika* hatásain túlmenően a *versenypolitika*, a *kül- és biztonságpolitika*, a *környezetvédelmi politika*, a *szociálpolitika*, a *fogyasztóvédelem-politika*, valamint a *kultúra-politika* korlátozást alátámasztó szempontjait vizsgáljuk.

II. A külgazdasági rendszer szabadságát elősegítő tényezők

1. A globalizáció hatásai

1.1. Globalizáció, mint a szabadság objektív determinánsa

A bevezetőben megfogalmazott hipotézis szerint a globalizáció olyan objektív jellegű folyamatként értékelhető, amely a külgazdaság szabadságának szintjét, a korlátozások milyenségét és mértékét meghatározza. E fogalommal nap mint nap szembesülhetünk, de meghatározása már nehezebb feladatnak tűnik. A globalizáció jelentéstartománya kapcsán elkülöníthetjük a fogalom hétköznapi, vulgáris jellegű értelmezéseit. Ezek a sajtóban, a mindennapi kommunikációban megjelenő aktuális magyarázatok eleve meghatározottak attól függően, hogy a globalizáció fogalma milyen kontextusban és milyen céllal jelenik meg, más szóval hogy a fogalmat alkalmazó milyen pozícióból tekint a szinte közhelyszerűnek tűnő

globalizáció kifejezésére. Így teljesen érthető, hogy más előjelű jelentéssel lesz felruházva, ha azt ama globalizációellenes csoportok tagjai használják, akik a „globális triád” (WTO, az IMF és a Világbank) ellen szerveznek rendszeresen tüntetéseket; és más jelentésárnyalat érezhető, ha a globális piacok pénzügyi és tőzsdei folyamatairól számol be egy a maga nemében vezető – mondhatnánk: globális – angol pénzügyi szaklap. Másként tekintenek a globalizációra a legfejlettebb államok kormányai, melyek e folyamatokban rejlő lehetőségeket ismerik fel, és más értelmezést nyer a globalizáció Afrika feltörekvő országainak vezetői nyelvezetében, akik sokszor érthető módon nem látnak benne mást, mint az országuk marginalizálását és egyfajta modern kori kolonizációt. A globalizáció e fajta felületes megközelítése azonban magában rejti annak veszélyét, hogy a fogalom egy olyan közhelyes frázissá válik, mely a társadalommal kapcsolatos minden aktuális jelenség magyarázatával kapcsolatban szóba kerül.⁸ E sekélyes publicisztikai jellegű megközelítések csak felületesen érzékeltetik, hogy habár „globális kapcsolatokról” végeredményben már a felfedezések kora óta beszélhetünk, de e globális kapcsolatok második világháború utáni változata, maga a globalizáció folyamata minőségileg más jelentéseket hordoz magában.

A vulgáris és felületes fogalom-meghatározáson túlmenően azonban az e témakört taglaló tetemes mennyiségű irodalom alapján jól elkülöníthetők a globalizáció tudományos megközelítésmódjai és tudományos fogalom-meghatározásai. E kísérletek arra engednek következtetni, hogy a globalizáció *komplex* és *hibrid* jellegű fogalommal (vagy inkább: fogalmakkal) ragadható meg.

Komplexitása arra vezethető vissza, hogy az elmúlt évtizedekben a globalizáció jelensége a társadalomtudományok majdhogynem minden ágának érdeklődését felkeltette. A globalizáció problémájának első felvetése a '60-as évekre tehető,⁹ de az első átfogóbb leírását a közgazdaság-

⁸ Vagyis az globalizáció a mindent magyarázó „nagy ötlet”, amely választ ad az összes modern jelenségre a globális pénzügyi piacoktól kezdve az internetig bezárólag. ld. HELD, D.–MCGREW, A.–GOLDBLATT, D.–PERRATON, J.: *Global Transformations—Politics, Economics, and Culture*. Stanford, 1999, Stanford University Press. 1.

⁹ Érdekességként említhető, hogy a tematikailag jelen íráshoz közelebb álló irodalom, nevezetesen Hallstein klasszikusnak számító európai jogi kézikönyve már a '70-es években használta a „globalizálás” kifejezést („Globalisierung” – a német irodalomban e megjelölés általában ekvivalens a ritkábban használt „Globalisation” fogalmával). A globalizációval arra a folyamatra utalt, amely az EGK által a mediterrán-térségben alkalmazott kereskedelempolitikai és egyéb fejlesztéspolitikai elveket fokozatosan próbálta ki-

tudomány területén találjuk. A 2006-ban elhunyt Theodore Levitt, harvardi professzor elsőként járta körül 1983-ban publikált munkájában¹⁰ a gazdasági globalizáció jelenségét. Amerikai nagyvállalatok példáján keresztül vetítette előre, hogy a globális piacok kialakulásának előnyeit már nem a multinacionális vállalatok, hanem a globálisan gondolkodó gazdasági társaságok („*global corporations*”) élvezhetik igazán. Akkori megállapításainak lényege, hogy míg a multinacionális vállalatok határokon átnyúló struktúrái még minden esetben adótnak veszik a helyi piaci, gazdasági, jogi stb. körülmények közötti különbözőségeket, addig a globális vállalatok már nem állnak meg itt, hanem törekednek e különbözőségek felszámolására, az efféle határok átlépésére.¹¹ Levitt gazdasági globalizációval foglalkozó munkáját követően a '80-as években már több más tudományág is átfogóbb képet próbált adni a globalizáció egyes részjelenségeiről, és az ezt követő időszak eredményeit alapul véve mára már több gondolati irányzatot is megkülönböztetnek a globalizációval foglalkozó irodalomban.¹² Így Held nyomán megkülönböztethetők a hiperglobalizáció hívei („*Hyperglobalizers*”), a szkepticisták („*Sceptics*”), valamint az átmeneti álláspontokat képviselők („*Transformationalists*”). A hiperglobalizáció híveinek kiindulópontja, hogy a globalizációval egy olyan új korszak kezdődött, amelyben minden működésének a logikáját a globális piac törvényszerűségei határozzák meg. A szkeptikusok ezzel szemben a globalizációt inkább egy mítosznak tartják, miszerint az nem tekinthető egy mindenre kiterjedő folyamatnak; ennek példaként említik: a gyakorlatilag minden kontinensen terjedő regionalizációs törekvéseket; vagyis ez alapján célszerűbb inkább csak a világgazdaság nagyfokú integráltságáról beszélni. A harmadik, átmeneti álláspontnak tekinthető „közvetítő” vagy „transzformációs teória”, ha nem is hisz az egységesített, globális

terjeszteni a más régiók államaival kialakított viszonyokra is. Ld. HALLSTEIN, Walter: *Die Europäische Gemeinschaft*. Düsseldorf, 1973, Econ. 304.

¹⁰ LEVITT, Th.: *The Globalization of Markets*. Harvard Business Review, 1983, Mai–June. A cikk később megjelent változatlan másodközlésben is, jelen sorok szerzőjének ez a szövegváltozat állt rendelkezésére, és az alábbi citációk e forrásra vonatkoznak. A másodközlés forrása: *The McKinsey Quarterly*, 1984 Summer, 2–20. Letölthető: <http://www.vuw.ac.nz/~caplabtb/m302w06/Levitt.pdf> [2009.06.01.].

¹¹ Levitt: *i. m.* 18.

¹² Ld. ehhez: HELD–MCGREW–GOLDBLATT–PERRATON: *i. m.* 3. skk., ezzel egyezően: NAHAMOWITZ, P.: *Globalisierung und Globalisierung des Rechts. Auf dem Weg zu einem Weltrecht der Wirtschaft?* In: UÖ.–VOIGT, R.: *Globalisierung und Globalisierung des Rechts II.: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden, 2002, Nomos. 18. skk.

piacok mindenhatóságában, de a globalizációval egy valós, egyedi folyamatként számol, amely a társadalom különböző sajátosságait megváltoztatja, átalakítja.

Látható viszont, hogy a más-más tudományági megközelítésben életre hívott elméletek problémafelvetései és válaszadásai, vagyis a globalizáció ágazati vizsgálata a jelenség jellegéből kifolyólag nem képes mindenre kiterjedő magyarázatot¹³ adni. Habár a globalizáció mint jelenség komplex leírására még ma is csak kezdeti kísérletek láthatók, egyre gyakrabban tapasztalható viszont, hogy a globalizációhoz kötődő egyes kérdésekre (pl. globális környezetvédelmi problémák) megkísérelnek interdiszciplináris, vagy inkább: transzdiszciplináris jelleggel komplex, az ágazati eredményeket összegző válaszokat adni. A globalizáció komplexitása tehát e jelenség transzdiszciplináris leírhatóságában nyilvánul meg.

A globalizáció *hibrid, vagyis többtényezős* jellege abban tapintható ki, hogy fogalmának részéve olyan egymástól eltérő jellegű és minőségű jelenségek vonhatók, amelyek között látszólag pusztán kauzális kapcsolat áll fenn, azonban még ha e jelenségek némileg el is különíthetők oksági szempontból egymástól, csak azokból együttesen, egymással több irányban összefüggő viszonyukból képezhető le a globalizáció folyamata. Az egyszerű oksági kapcsolat helyett inkább az egyes részjelenségek között kölcsönös oksági viszonyt lehet megállapítani. Ezzel is magyarázható, hogy a különböző globalizáció-értelmezésekben fogalmi összetevőként megjelölt jelenségek egyes elméletekben úgy tűnik, mintha inkább oki, más elméletben viszont okozati pozíciót töltenének be.

Az irodalomból konkrét példákat véve a globalizáció fogalmának összetevői néhány elemre, jelenségre leszűkíthetők. *Levitt* koncepciója szerint a globalizáció eredője az új technológiák kialakulása, melyek „proletarizálták” a kommunikációt, a szállítást és az utazást, és elősegítenek egy olyan sajátos (globális) közösség kialakulását, amely minden olyan dolgot akar, amelyről hallott, amit látott, vagy amiről tapasztalatot szerzett ezen új technológiák segítségével.¹⁴

A későbbi irodalomból szemezgetve idézhető *Malanczuk*, aki a globalizáció jelenlegi arculatát négy összetevőre vezeti vissza. Egyrészt kiemeli a kommunikációs- és számítógépes technológiák fejlődését, a nemzetközi

¹³ Hazai irodalomban még a rendszerváltást megelőzően is találunk példát összefoglaló elemzésre, ld. pl. Ágh munkáját, amely elsősorban politikatudományi aspektusból veszi szemügyre a globalizálódó világ problémáit, ÁGH A.: *Globális kihívás*. Magvető, Budapest, 1987.

¹⁴ LEVITT: *i. m.* 2.

tőkeáramlás megnövekedett intenzitását, a liberalizációt és a globalizációval párhuzamosan erősödő regionalizációs törekvéseket.¹⁵

Az előző tényezőkre utal *Weizsäcker* is, azonban leírásában legfontosabb elemként a globális hálózatok jelennek meg. Eszerint a globalizáció folyamatának eredményeképpen privát és állami aktorok összefonódásából egy sajátos hálózat alakul ki. A hálózat szereplői kihasználva az áruk, szolgáltatások, tőke szabad áramlását, valamint a munkaerő, mint termelési tényező szabad mozgását, tehát magát a liberalizáció folyamatát, számszerűleg növelik és gyorsítják a határon átnyúló gazdasági tranzakciókat. Ezen túlmenően a nemzetközi munkamegosztásban rejlő komparatív előnyöket jobban kihasználják.¹⁶ Hasonlóra utal *Snyder* is, amikor arról ír, hogy a globalizáció társadalmi szempontból nézve olyan szerveződések létrejöttét eredményezi, amelyek új, differenciált közösségeken alapulnak. Az államok és régiók viszonyainak folyamatos internacionalizációja, a globális és lokális szintek összekötődése ezeken az új szerveződésekben keresztül történik.¹⁷ *Nederveen Pieterse* említi e hálózatokat és a termelési tényezők háttérben folyó liberalizációját, azonban ő kifejezetten utal arra is, hogy az ekképpen értelmezett globalizáció folyamatának felgyorsításában az USA-ban (paradox módon a konzervatív kormányzás idején) gyakorlattá vált neoliberális gazdaságpolitikai elképzelések állnak.¹⁸

¹⁵ MALANCZUK, P.: Globalization and the future role of sovereign states. In: *International Economic Law with a Human Face* (ed.: Weiss, F.–Dentres, E.): The Hague et. a., 1998, Kluwer. 51. sk.

¹⁶ Ld. MANGOLDT, H. von–WEIZSÄCKER, C. F. von: *Globalisierung, Bedeutung für Staat und Wirtschaft*. Köln. 1999, Wirtschaftsverlag Bachem. 54.

¹⁷ SNYDER, E.: *Governing Economic Globalisation: Global Legal Pluralism and European Law*. ELJ Vol. 5. No. 4. December 1999. 336. skk.

¹⁸ Vagyis egyben utal a globalizáció „ideológiai” háttérére is. Az olyan részjelenségek, mint a dereguláció, piacosság, a tőke forgalomképes pénzügyi eszközökbe történő fektetése, és a karcsú állam ideológiája, a '80-as években kifejezetten a neoliberális politika hozadékaként került be a globalizációs folyamat gyakorlatába. Felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy ideológiailag a chicagói iskolára visszavezethető neoliberalizmus a gyakorlatban az Egyesült Államokban már Reagant megelőzően is megjelent. A '60-as és '70-es években ugyanis az USA déli konzervatív vezetőségű államaiban váltak követetté az alacsony adókra és alacsony szolgáltatási szintre alapozó gazdaságpolitikai elképzelések (ez az ún. „Dixie Capitalism”), majd az igazi „konzervatív forradalmat” éppen az jelentette, hogy Reagan ezt az ideológiát szövetségi szintre emelte. Ld.: NEDERVEEN PIETERSE J.: *Neoliberal Globalization and the Washington Consensus*. In: SHAFIQUH. A.–ZAFARULLAH, H.: *International Development Governance*. London, 2006, CRC Press. 91. skk.

Coleman a globalizáció folyamata kapcsán az ún. deterritorializációt emeli ki, vagyis azt a jelenséget, hogy a területek feletti kapcsolatok („supraterritorial relations”) felerősödnek, minek eredményeként a fizikai hely jelentősége relatívvá válik.¹⁹ Snyder ezen túlmenően arra is rámutat, hogy megváltozik a kormányzat (állam) és az ahhoz tartozó territórium viszonya. Ennek legszembetűnőbb példája az államok határain belüli és kívüli dimenzióknak az eggyé válása az integrációs szervezetekben.²⁰

Safranski által kiindulópontnak tekintett globalizáció-fogalom azt a folyamatot nevezi elsődlegesnek, amely szerint a különböző országok piacai és termelése az elmúlt évtizedekben egyre inkább függővé válnak egymástól, vagyis ily módon a kölcsönös függőség jelenségét emeli ki.²¹ Az interdependencia erősödésére utal Mahmoud²² is.

Ellwood a globalizációt időben egy lényegesen hosszabb szakaszba helyezve visszavezeti egészen a felfedezések korába, és értelmezésében a folyamat a világgazdaság integrációjával azonos, amelyet a már említett technológiai fejlődés mellett a kereskedelmi liberalizáció és a multinacionális vállalatok politikai, illetve gazdasági hatalmának megnövekedése segít elő.²³

A fenti tényezőkön túlmenően Schmidt megemlíti, hogy a globalizáció folyamatának szerves része a nemzeti kormányok, parlamentek hatalmának – vagy szóhasználatával: „szuverenitásuk” – csökkenése, illetve a gazdasági kompetenciáik gyengülése.²⁴ Ezt gondolatilag kiegészíthetjük Stiglitz álláspontjával, aki megmutatja, hogy napjaink globalizációs folyamatában ki is a „szuverén”. Stiglitz szerint jelenleg a „világ kormányzása világkormány nélkül” jellegű szituációról lehet beszámolni. Ez értelmezésében annyit jelent, hogy egy felelősséggel felruházható világkormány helyett néhány globális intézmény (IMF stb.) és néhány, bizonyos „gazdasági érdekcsoportokhoz szorosan kapcsolódó kereskedelmi és pénzügyminiszter uralja a mezőnyt”.²⁵ Szintén az állam szerepének csökkenésére utal Beck is, amikor a globalizációt olyan folyamatként jellemzi, amely során a

¹⁹ COLEMAN, W. D.: Globalization and Development. In: SHAFIQUH, H., A.–ZAFARULLAH, H.: *International Development Governance*. London, 2006, CRC Press. 77.

²⁰ SNYDER: i. m. uo.

²¹ SAFRANSKI, R.: *Mennyi globalizációt bír el az ember?* Budapest, 2004, Európa. 14.

²² MAHMOUD, M. S. M.: *Mondialisation et Souveraineté de l'Etat*. JDI 1996/3. 611–662. 612.

²³ ELLWOOD, W.: *A globalizáció*. Budapest, 2003, HVG Kiadói Rt. 12. skk.

²⁴ SCHMIDT, H.: *A globalizáció*. Budapest, 1999, Európa. 29.

²⁵ STIGLITZ, J. E.: *A globalizáció és visszásságai*. Budapest, 2003, Napvilág. 39.

transznacionális szereplők hatására a nemzetállamok tekintélye megrendül és hatalmi esélyeik korlátozódnak.²⁶ Itt újból idézhető *Snyder* is: a globalizáció nyomán új hatalmi tényezők jelennek meg, amelyek már globális szintű folyamatokat képesek befolyásolni. Ilyen hatalmi tényezőkként kell számolni a transznacionális vállalatokkal, a nem kormányközi szervezetekkel (NGO), társadalmi szervezetekkel és mozgalmakkal, mely utóbbiak fő törekvései között sokszor paradox módon éppen a globalizáció folyamatának feltartóztatása áll.

A fenti legjellemzőbb elemeket alapul véve a globalizáció többtényezős fogalmának definíciója a következőképpen fogalmazható meg. A globalizáció egy olyan folyamat, amely kitermeli saját – a globalizációt magát befolyásolni képes – globális közösségét (*globális hálózat*). Utóbbi működésének előfeltétele, hogy a határokon átnyúló termelési tényezők szabad áramlása biztosított legyen (*liberalizáció*). E hálózatok működésével párhuzamosan a területek feletti kapcsolatok megsokszorozódnak (*deteritorializáció*), a hálózat elemei közötti kohéziós hatások megerősödnek (*interdependencia*) és ezzel párhuzamosan tapasztalható, hogy a nemzetállamok beavatkozási lehetőségei, hatalmi esélyei beszűkülnek (*dezetatizáció*).

1.2. A globalizáció hatása: az állam szerepének elhalványodása

A globalizáció folyamata a fentiek alapján szempontunkból két fontos, egymással szorosan összefüggő következménnyel bír. Egyfelől az új hatalmi tényezők megjelenése, és e hatalmi tényezők hálózatokba rendeződése egyre inkább képessé teszi e hálózatokat, hogy befolyásolják a globális folyamatokat. Ezzel párhuzamosan viszont – ez a másik tényező – az állam fokozatosan csökkenő szerepének lehetünk tanúi. A dezetatizáció jelenti egyben azt is, hogy az állam a globális folyamatok alakításában, így adott esetben a globális külgazdasági keretrendszer determinálásában egyre „erőtlenebbül” képes csak részt venni.

Az új hatalmi tényezők megjelenésének összetett – alapvetően gazdasági – okai vannak, melyek visszavezethetők egyrészt a világpiac kialakulására, a nemzeti piacok „internacionalizációjára” és az említett gazdasági globalizáció sajátosságaira. Az iménti felsorolás alapján is világosan látható, hogy az új hatalmi tényezők nem centrumokat hoznak létre, hanem hálózatot építenek fel. E hálózatokat („networks”, „Netzwerke”) nem pusztán privát aktorok alkotják, hanem az államhoz köthető alanyok is

²⁶ BECK, U.: *Mi a globalizáció?* Szeged, 2005, Belvedere Meridionale. 19.

építőkövei lesznek valamilyen formában (*Weizsäcker*).²⁷ E hálózatok hatalmi jellege abban mutatkozik meg leginkább, hogy a globális térben e csatornák határozzák meg az anyagi és humán erőforrások hatékony elosztását. E hálózatok mintegy lételeme a kölcsönös függőség, az interdependencia, mely illusztrálására az egyik legkézenfekvőbb példa az elmúlt évtizedekben megjelenő transznacionális vállalatok lehetnek. E vállalati struktúrák megjelenésével és a hálózatba épülésével párhuzamosan az áruk és szolgáltatások szoros egymásba fonódása is végbemegy, ami pedig önmagában elvezet az interdependenciához.²⁸ Mindemellert a transznacionális vállalatok, mint e hálózatok részét képező aktorok koncentrációs törekvéseket is mutatnak, amelyek példának okáért az elmúlt évtizedekben szinte hullámszerűen több alkalommal végbemenő „fúziós lázban” volt kitapintható. A koncentráció látszólag az interdependencia ellen hatna, azonban ez inkább értelmezhető úgy, hogy a vállalatok közötti fúziók nyomán a kölcsönös függőség „kapun belülré” kerül, vagyis az interdependencia az egyes vállalati elemek között lesz a továbbiakban kimutatható. Mit jelent viszont mindez a globális hálózatokra nézve? A transznacionális vállalatok koncentrációs törekvéseinek eredményeképpen a globális hálózat egy szakasza, vagyis azok a „hálózati viszonyok”, melyek az egyesülő vállalatokat korábban kötötték össze, mintegy beépülnek magába a fúzió eredményeképpen létrejövő „vállalatbirodalomba”, amely lényegesen nagyobb potenciált biztosít a hálózaton belüli folyamatok befolyásolásához. De hangsúlyozni szükséges, hogy e jelenség – a kölcsönös függőség – nem csak a vállalatok közötti viszonyban, hanem az egyes nemzeti, regionális stb. piacok, vagy az államok közötti relációban is egyaránt értelmezhető.

²⁷ MANGOLDT-WEIZSÄCKER: *i. m.* 54. Snyder e hálózatokat alapvetően jogi megközelítésben próbálja megragadni. Első értelmezési lehetőségként arra utal, hogy e hálózatokat felfoghatjuk egyszerűen a hálózat egyes aktorai közötti szerződéses kapcsolatként. A másik lehetőség viszont, hogy e hálózatokat hierarchikus rendszerként vizsgáljuk. Megjegyzi azonban, hogy bármelyik lehetőséget is választjuk, nem tudjuk a teljes rendszert tökéletesen leírni, mert a jog és a nemzetközi gazdasági viszonyok nem egynemű (izomorf) jelenségek. Ld. SNYDER: *i. m.* 339.

²⁸ Mellékesen megjegyezhető, hogy a globalizációval együtt járó jelenséget, a gazdasági interdependenciát direkt módon segítik elő az olyan multilaterális nemzetközi intézmények, mint a GATT-WTO, az IMF vagy a Világbank, vö. JACKSON, J. H.-DAVEY, W. J.-SYKES, A. O.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 3. kiadás, St. Paul, 1995, West Publishing Co. 1. sk.

Ha a globalizáció fenti hatását rávetítjük a nemzetközi gazdasági kapcsolatokra, akkor láthatóvá válik, hogy annak befolyásolása a globális hálózat egyes aktorainak együttthatásaként érhető el, és az államok csak egy résztvevői e hálózatoknak. Az államok a globalizáció nyomán előálló új helyzetben az egyéb aktorok, így az említett transznacionális vállalatok erősödésének hatására csökkenő potenciállal képesek meghatározni e folyamatokat. Az állam folyamatosan gyengébb lesz, anélkül, hogy „pusztulásának a jeleit láthatnánk, vagy felváltaná valami más az államot” (Snyder),²⁹ de ez nem jelenti magának a szuverenitásnak a megszűnését, hanem csak a hatalomgyakorlási feltételeinek átalakulását (Malanczuk),³⁰ vagy autonómiájának beszűkülését (Coleman).³¹ Egy működőképes állam tehát továbbra is a saját területén a szuverenitását gyakorolhatja, és hatékony rendszerrel rendelkezik, amely segítségével megalkothatja és végrehajthatja a jogi normákat, rendelkezhet a különböző források felett stb., azonban a határain át, a globális téren keresztül áramló termelési tényezők befolyásolására önmagában már nem képes.³² Fent röviden utaltunk arra, hogy a globális gazdasági kapcsolatok már korábban is léteztek, gyakorlatilag a felfedezések korában néhány évtized alatt jelentek meg, azonban akkoriban ezeket a kapcsolatokat néhány nemzetállam közvetlenül tudta befolyásolni. A második világháborút követően bekövetkező változás lényege tehát éppen az, hogy a nemzetállam erre már csak a globális hálózatok szereplőjeként kap lehetőséget, ami korábbi közvetlen szerepének visszaszorulásához vezet.

Az állam külső autonómiájának beszűkülése számos, a szuverenitással is összefüggő kérdésfeltevéshez elvezethet,³³ közülük azonban jelen vizs-

²⁹ SNYDER: *i. m.* 335.

³⁰ MALANCZUK: *i. m.* 45. skk.

³¹ COLEMAN: *i. m.* 84. sk.

³² Szuverenitásából kifolyólag *elméletileg* szabályozhatná (tilalmakat rendelhetne el stb.), azonban a globalizációs folyamatok eredményeképpen erre *gyakorlatilag* nincs lehetősége. Ennek oka lehet pusztán pl. gazdaságpolitikai eredetű (az egyes hazai termelők érdekeit sértő behozatalt azért nem tiltja meg az állam, mert más hazai termelői csoportokat, amelyek a terméket alapanyagként használják, az import tilalom érintené hátrányosan), de lehet annak eredménye is, hogy az állam az adott tárgykörre vonatkozóan más állammal együtt kollektíven korlátozta saját autonómiáját (az importtilalmat nemzetközi szerződés, vámuniós szabályozás stb. nem teszi lehetővé).

³³ Ezek közül talán a legaktuálisabb kérdés a terrorizmussal szembeni fellépés feltételeinek meglétével kapcsolatos. Ha ugyanis az állam potenciálja csökken, akkor a globális jellegű veszélyeket és problémákat sem lesz képes leküzdeni. Hasonló megfontolások miatt

gálódásban jelentőséggel csak a külgazdasági szabadságot közvetlenül érintő kérdések bírnak. A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy az állam a globalizáció nyomán veszít azon eszközeiből, amelyen keresztül a külgazdasági kapcsolatrendszeren belül korlátozásokat tudna elérni. Másképpen megfogalmazva a külgazdasági kapcsolatrendszert meghatározó szabadság korlátozására ma már az állam – vagy a vámunió és a közös kereskedelempolitika működtetéséért felelős Európai Unió – autonóm módon és önállóan nem képes. *A külgazdasági szabadság milyenségének a meghatározása a globalizáció, mint objektív jellegű folyamat keretein belül történhet, amely folyamatban az államok vagy nevezetesen az EU csak egy szereplőként jelenik meg.*

2. A szabadkereskedelmi politika hatásai

2.1. Klasszikus szabadkereskedelmi politika, mint szubjektív tényező

A bevezetőben tett feltételezések szerint a szabadkereskedelmi politika a külgazdasági rendszer szabadságának kiteljesedése felé mutat, és szubjektív, más szóval az érintett állam (EU stb.) által választható körülményként jöhet számításba. Az alábbiakban először a szabadkereskedelmi politika gyökereit járjuk körül.

Az állam ráhatásának lehetőségeit a kereskedelmi folyamatokra legkorábban elvi szinten a gazdasági liberalizmus célozta szűkíteni.³⁴ A *merkantilizmus* közgazdasági irányzatával majdhogynem egy időben megjelenő,³⁵ de attól lényegesen eltérő nézeteket tükröző irányzat céljait akként lehet összefoglalni, hogy a gazdaság működését és (ön)fejlődését autonóm törvényszerűségek által szabályozott folyamatokban látta, amelyet az állami beavatkozás csak eltorzíthat. Még várni kellett a kereskedelempolitikai liberalizmus kiágazására ebből az eszmefelfogásból, ugyanis a „*laissez faire, laissez passer*” alapvetel szem előtt tartó irányzat a kereskedelem-

nevezte a Word Trade Center elleni 2001-es támadást a „globalizáció Csernobiljének”, ld. NEDERVEEN PIETERSE: *i. m.* 101.

³⁴ Ld. WEIB, W.–HERRMANN, Ch.: *Welthandelsrecht*. München, 2003, C.H. Beck. 20. széljegyzet; valamint: KRUGMAN, P. R.–OBSTFELD, M.: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, 2003, Panem. 245. skk.

³⁵ A merkantilizmus alapvető elképzelése az volt, hogy a hazai piacot az importtól korlátozó intézkedésekkel meg kell védeni, mindeközben pedig az exportot támogatni szükséges. WEIB–HERRMANN: *i. m. uo.* Más szóval a merkantilisták a protekcionista kereskedelempolitikai irányzat előfutárai voltak.

politikát még nem a legfontosabb folyamatként állította a vizsgálódások fókuszába. Történt mindez azért, mert a fiziokraták elképzelése szerint egy állam gazdagodását befolyásolni kevésbé a kereskedelem, mint inkább a termelés képes. Ennélfogva támogatták a hazai ipar vonatkozásában a korlátozásoktól mentes szabad versenyt, mely – történetileg az ipari forradalommal azonos időszakban – az árutermelés volumenének jelentős emelkedéséhez vezetett.

Az iparosodó Anglia lehet az egyik legjobb példa arra, hogy a termelés rohamos növekedése milyen alapvető piaci jellegű problémákat eredményezett. A belső piacok felvevőképessége ugyanis nem követte a termelés növekedését, ugyanakkor a többi ország külkereskedelmet gátló protekcionista magatartása a külső piacokon való terjeszkedést akadályozta meg. Leegyszerűsítve tehát, az expanziót akadályozó külső tényezők vezettek el annak szükségességhez, hogy a külkereskedelmi kapcsolatokat akadályozó tényezőket számolják fel, beszűkítve ezzel az egyes államok beavatkozási lehetőségeit.

Gyökeres fordulatot hozott *Adam Smith*, aki már a nemzetközi munkamegosztás kialakításához teremtette meg az eszmei muníciót, és akinek korszakalkotó művét a „gazdasági liberalizmus bibliájaként” tartották számon.³⁶ Smith elmélete szerint egy ország szempontjából a szabad kereskedelmi kapcsolatrendszer akkor előnyös, ha olyan termékek termelésére és exportjára rendezkedik be, amelyek tekintetében abszolút előnyökkel bír, míg az otthon gazdaságosan elő nem állítható termékek vonatkozásában szükségleteit versenyképes import útján fedezni tudja. *Adam Smith* gazdaságfilozófiája az államok külkereskedelmi beavatkozását próbálta visszaszorítani, és nem csak az importkorlátozások, hanem az exportösztönzések kapcsán is, minthogy a *Smith*-teória alapján az egyes államok közötti specializáció leghatékonyabban nem mesterséges eszközökkel, hanem a szabad verseny biztosításával érhető el.³⁷ *David Ricardo* a szabadkereskedelmi irányzat további elméleti alapozásához járult hozzá a komparatív előnyök elméletével, mellyel bizonyítani tudta, hogy két állam közötti kereskedelem akkor is kölcsönösen kedvező lehet, ha az országok közül csak az egyik rendelkezik az abszolút előnyökkel.³⁸

³⁶ Az 1776-ban megjelenő fő műve az „*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” volt. Magyarul: SMITH, A.: *A nemzetek gazdagsága*. Budapest, 1992, KJK. A találé fordulatot egyébként Constantinesco használja. CONSTANTINESCO, L.-J.: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden, 1977, Nomos Verlagsgemeinschaft. 98.

³⁷ *Külgazdaságtan* (szerk.: Zóth T.). Budapest, 1998, Aula Kiadó. 91. skk.

³⁸ KRÜGMAN–OBSTFELD: *i. m.* 104. skk.

Anglia példáján jól megfigyelhető, hogy a klasszikus szabadkereskedelmi politika hatására az alkalmazott külkereskedelempolitika miként alakul át a XIX. század második felében. A korábbi protekcionista törekvésekkel szemben csökkentek a vámok, visszaszorultak az importkorlátozások és tilalmak szintjei.³⁹ Az Anglián kívüli államok szabadkereskedelmi politikához való viszonya egészen az első világháborúig országonként és időszakonként változó képet mutatott, de gazdasági válság időszakában (pl. 1873-ban) általában inkább a protekcionista eszközök domináltak. A szabad kereskedelemben rejlő előnyök kihasználását ekkoriban elsősorban az államok által kötött nemzetközi kereskedelmi egyezmények biztosították. Ezek kialakításának alapvetően az volt az oka, hogy az érintett ország minél nagyobb előnyöket tudjon biztosítani saját kereskedőinek és áruiknak, de e kereskedelmi szerződésekben a szerződő felek általában állást foglaltak a szabadkereskedelem alapelve mellett, így a szerződő felek egymás mozgásterét szűkítve korlátozták a külkereskedelmi akadályok bevezetésének lehetőségét. Mindemellett ez utóbbiakhoz kapcsolódik, hogy már a klasszikus szabadkereskedelmi politika kezdeti időszakában a „korlátok korlátját”⁴⁰ szolgálta egy fontos alapelv megjelenése is. A korábban a kereskedelmi megállapodásokban alkalmazott *reciprocitás* elvét⁴¹ felváltotta a *legnagyobb kedvezményes elbánás* elve, amely még ma is meghatározó princípiuma a multilaterális kereskedelmi normáknak. Ezt az elvet kölcsönösen biztosították a szerződő felek egymással szemben és arra vállaltak kötelezettséget, hogy az érintett szerződésben részes

³⁹ Ennek oka részben visszavezethető volt a napóleoni háborúkra, illetve arra, hogy gyakorlatilag Anglia és Franciaország 1789-től egészen 1815-ig folyamatosan hadban állt egymással. Ez korlátozta az angol ipar exportlehetőségeit, az élelmiszerekből viszont (az importlehetőségek beszűkülése miatt) hiány volt. Anglia következképpen az akadályok lebontásában volt érdekelt, hiszen ez iparának bővülését eredményezte, miközben az élelmiszerimport szabadsága a belső ellátás miatt állt érdekében. Vö. KRUGMAN-OBSTFELD: *i. m.* 66.

⁴⁰ Értsd: az állam korlátozási lehetőségeinek a visszaszorítását.

⁴¹ E szerint a szerződő felek egymásnak hasonló értékű engedmények ellenértéként nyújtották a kedvezményeket. A viszonyosság alapján az egymás állampolgárainak, illetve áruikra biztosított kedvezményeket más országokra nem terjesztették ki. A reciprocitás elve azonban egyre kevésbé felelt meg a kereskedelmi expanzióban érdekelt országoknak a szabadkereskedelmi áramlatok előtérbe kerülésével. Ugyanis fennállt az a veszély, hogy partnerük harmadik államokkal olyan megállapodást köt, amely a nekik nyújtottnál még kedvezményesebb elbánást biztosít. A reciprocitás elvének érvényesüléséhez említi kötetének bevezető fejezetében példaként az Egyesült Államok által 1890 előtt megkötött egyes kereskedelmi egyezményeket: DECKER, C.: *Handelskonflikte der USA mit der EU seit 1985*. Berlin, 2002, Duncker & Humblot. 41.

országoknak haladéktalanul és ellenszolgáltatás nélkül biztosítják azokat a kedvezményeket, amelyeket harmadik országoknak megadtak.⁴²

A szabadkereskedelmi politika, mint szubjektív tényező, az első világháború időszakában kikerül az államok gazdaságpolitikai kelléktárából. A hadigazdálkodás a *militarista protekcionizmus* bevezetését eredményezte a hadviselő felek országaiban, ami a kereskedelempolitika alapvetően korlátozó, restriktív és mélyen ellenőrzött formájának kialakítását jelentette. A háborút követő években történtek erőfeszítések a nemzetközi gazdasági, valamint kereskedelmi kapcsolatok liberális alapon történő újjárendezésére. E folyamat megvalósulását nehezítette az 1929–1933 közötti válság, amely következtében nemzetgazdasági ágazatok mentek tönkre, felerősödtek az inflációs tendenciák számos országban, így a valuták elértéktelenedése is nehezítette a külső állami korlátozó eszközök lebontását. A válság e fajta hatását gyakorlatilag nem sikerült egyetlen államnak sem elkerülnie, amit jól illusztrálhat a szabadkereskedelmi politika mellett egyébiránt erősen elkötelezett Egyesült Államok példája. 1932-ben Herbert Hoover elnökségi periódusában 1930-ban fogadták el a világválsággal összefüggésben az ún. *Smoot-Hawley Act*-et, amely hozzávetőleg 20 ezer árufajta esetében rendelt el átlagosan több mint 50% mértékű importvámot.⁴³ A szabadkereskedelemtől az erős protekcionizmus irányába történő elmozdulást az is jelezte, hogy e jogszabály még az említett reciprocitás szerint sem adott lehetőséget arra, hogy az előírt vámtételektől az USA kivételesen, bizonyos államok irányában bilaterális viszonyban ked-

⁴² Ennek bevezetésében is az Egyesült Államok járt az élen, már az 1778-ban Franciaországgal megkötött kereskedelmi egyezménye tartalmazta a legnagyobb kedvezményes elbánás klauzuláját. Decker ennek céljaként azt jelöli meg, hogy az USA „új nemzetként” az idegen (európai) piacokon biztosítson pozíciót, vö.: DECKER: *i. m.* 40. sk. A XX. század első felében már Magyarország is alkalmazta nemzetközi egyezményekben ezt a klauzulát, ld. pl. az 1925-ben Magyarország és Franciaország között megkötött kereskedelmi szerződést, amelynek 1. cikke a következőképpen fogalmazta meg az elvet: „A Franciaországból, gyarmataiból, birtokairól és francia protektorátus alá tartozó országokból származó és onnan érkező nyers termények vagy ipari készítmények Magyarország vámterületére való bevitelüknél a legkedvezőbb tarifa kedvezménye alá esnek, melyet a magyar kormány bármely harmadik államnak tarifarendelkezésekkel vagy kereskedelmi szerződésekkel megad vagy a jövőben meg fog adni, úgy a behozatali vámilletékeket, mint minden vámpótlékot, szorzószámot vagy egyéb járulékot illetőleg, melyekkel e vámilletékek növeltetnek vagy növelhetők.” (1926. évi V. törvénycikk a Franciaországgal 1925. évi október hó 13-án kötött kereskedelmi egyezmény becikkelyezéséről, Corpus Juris Hungarici, Budapest, 1927, Grill Kiadó.)

⁴³ HOHMANN, H.: *Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich*. Tübingen, 2002, Mohr Siebeck. 54.

vezményt adjon.⁴⁴ A '30-as évek közepétől a szabadkereskedelmi politikát az Egyesült Államokon kívül számos állam választotta, azonban a második világháború gazdasági környezete a *protekciónizmus*nak biztosított hátteret.

A második világháború lezárásakor a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban aktív szerepet játszó államok között egyetértés volt abban, hogy a kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatokat már multilaterális alapon kell újjászervezni. Olyan nemzetközi rendszert kell létesíteni, amely a gazdasági liberalizmus elvein alapul, és egyúttal a résztvevő államoknak kölcsönösen biztosít előnyöket, illetve feloldja az esetelegesen keletkező konfliktusokat. E törekvések nyomán jöttek létre a Bretton Woods-i intézmények, valamint az Általános Vám-és Kereskedelmi Egyezmény. A GATT 1947 létrejöttével a korábban az államok keretein belül létező, és nemzeti meghatározottságú kereskedelempolitikák mellett megjelenik a nemzetközi kereskedelempolitika, amely – a GATT 1947 arculatának kialakításában részt vevő államok választásának köszönhetően – közvetlenül épít a szabadkereskedelmi politika elveire.

2.2. A szabadkereskedelmi politika hatása: általános liberalizáció

A klasszikus szabadkereskedelmi teória a későbbiek során némileg átalakult (*neoklasszikus szabadkereskedelmi elmélet*),⁴⁵ de alapvető célja továbbra is az maradt, hogy a külgazdasági kapcsolatrendszeren belül az államok által alkalmazott korlátozások felszámolásra kerüljenek, vagy legalább is a korlátozások visszaszoruljanak, ami nélkülözhetetlen ahhoz, hogy e modell úgymond jóléti hatásai is érvényesülhessenek. Ez más megfogalmazásban azt jelenti, hogy a szabadkereskedelmi politika célkitűzése a *külgazdasági*

⁴⁴ Ezzel összefüggésben az irodalomban megjelenik az a vélemény, amely az 1930-es Smoot-Hawley Act-et egy végzetes külkereskedelempolitikai hibának tartja. Jackson és szerzőtársai kézikönyvükben megjegyzik, hogy ugyan a vámok felemelése az USA gazdaságát védelemben részesítette, viszont drasztikusan vetette vissza a külgazdasági kapcsolatokat, amely az érintett harmadik országok nemzetgazdaságaira is negatívan hatott. Ezzel összefüggésben viszont előre lehetett valószínűsíteni, hogy utóbbi hatások miatt, az harmadik államok némelyike expanzív militáris fellépéssel próbálnak majd megoldást találni a belső problémáikra. JACKSON, J. H.–DAVEY, W. J.–SYKES, A. O.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 3. kiadás, St. Paul, 1995, West Publishing Co. 38.

⁴⁵ Ld. ehhez Eli Heckscher és Bertil Ohlin elméletét, akik megpróbálták egyszerűsíteni a modellt két egymással variálható termelési tényező alapul vételével. Vö. WEIB – HERRMANN: *i. m.* 18. és 19. széljegyzetek, KRUGMAN–OBSTFELD: *i. m.* 75. skk.

kapcsolatok abszolút szabadsága, ami a gyakorlatban – miként arról a bevezetőben már szó esett – inkább csak elméleti modellként képzelhető el. A szabadkereskedelmi politika viszont így olyan tényezőként jelenik meg, amely a második világháborút követően a multilaterális normarendszer kialakítása során központi vezérlőelvként e szabályok által teremtett kereteket tendenciózusan az abszolút szabadsághoz kívánja közelíteni.

E kijelentést leginkább a GATT 1947 létrehozása illetve későbbi fejlődése igazolja. A GATT fő célja a nemzetközi kereskedelem akadályainak lebontása volt, amely megvalósításának eszköze elsősorban a diszkrimináció-mentesség (legnagyobb kedvezményes elbánás elve, nemzeti elbánás) és a vám, mint alapeszköz alkalmazásának a kötelezettsége volt. A GATT későbbi fejlődése pedig leegyszerűsítve fokozatos vámcsökkentések, más szóval liberalizációs lépések sorozataként is leírható. Ennek eredményeképpen a második világháborút követően alkalmazott átlagos vámszint mintegy tizedére csökkent az ezredfordulóra.

Már az Általános Vám-és Kereskedelmi Egyezmény megszületéséhez kötődő 1947-es genfi tárgyalások több mint 40 ezer termék vámjának csökkentését eredményezték, amely akkoriban a világkereskedelem jelentős részét érintette.⁴⁶ Ezt követően az *Annecy*-fordulón (1949) kisebb mértékű vámcsökkentést sikerült a tagállamoknak elérniük, később a *Torquay*-forduló (1950–1951) eredményeképpen az 1948-as szinthez képest további 25%-os csökkentést hajtottak végre. A *genfi* (1955–56), valamint a *Dillon*-forduló⁴⁷ (1961–62) újból szerényebb eredményeket hozott, azonban a négy évig elhúzódó *Kennedy*-forduló (1964–1967) az egyik legjelentősebb vámtárgyalás volt. Az ipari termékek esetében a vámcsökkentés mértéke átlagosan 35% volt, de a liberalizáció nem volt teljesen egységes, a szerződő felek alkalmazták az ún. linearitás elvét, nevezetesen hogy a

⁴⁶ A GATT-WTO történetéhez átfogó jelleggel ld. Jackson, John H.: *The World Trading System*. 2nd ed., Cambridge, Massachusetts, 1997, The MIT Press. 35. skk., JACKSON, J. H.–DAVEY, W. J.–SYKES, A. O.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*. 3. kiadás, St. Paul, 1995, West Publishing Co. 293. skk., MÁDL–VÉKÁS: i. m. 172. skk., VÖRÖS: i. m. 70. skk.

⁴⁷ A GATT-fordulókat általában földrajzi helyekről nevezték el. Ezek alól kivételt képez az 1961-ben újtárra indított körtárgyalás, amelyet *Douglas Dillon*, az Egyesült Államok egykori államtitkár-helyettesének neve fémjelzett, valamint az ezt követő forduló, amelyet a meggyilkolt amerikai elnök emléke előtti tisztelgésnek neveztek *Kennedy-fordulónak*. (Megjegyezhető viszont, hogy a földrajzi helyek csak a tárgyalások egy-egy helyszínére utalnak – pl. tárgyalások megkezdése –, ugyanis az *Annecy*- és *Torquay*-fordulót leszámítva az érdemi tárgyalásokat mindig Genfben folytatták le a szerződő felek).

termékek feldolgozottsági fokával együtt egyenes arányban nőtt az alkalmazható vámok mértéke is. A mezőgazdasági termékek esetében a liberalizáció nem volt ilyen mértékű, viszont döntés született arról, hogy a későbbiekben egyes mezőgazdasági alapanyagok (elsődleges termékek) tárgyában áruegyezményeket fogadnak el. Az általános liberalizáció érintette a fejlődő országok exportját képező termékeket is, e csökkentések esetében ellenben nem érvényesült a kölcsönösség elve, más szóval a fejlődő országok – figyelembe véve speciális helyzetüket – továbbra is alkalmazhattak korlátozásokat. A Tokió-fordulón (1973–1979) elsősorban nem a vámcsökkentési célzat állt a tárgyalások fókuszában, ennek oka a nemzetközi gazdasági környezet megrendülésében keresendő (a dollárra épülő pénzügyi rendszer összeomlása, olajválság stb.). A tárgyalások legfontosabb célkitűzése így az lett, hogy a szerződő felek által alkalmazott protekcionista intézkedéseket – amelyek ez időszakban a nemzetközi kereskedelem beszűkülése miatt gyakoribbá váltak – multilaterális szintű szabályozással szorítsák vissza. Következésképpen a nem tarifális eszközök terén elért – liberalizációs célkitűzés által befolyásolt – eredmények jelentették a tokiói körtárgyalások legfontosabb hozadékát.⁴⁸ A vámcsökkentési törekvés háttérbe szorulása ellenére az ipari termékek esetében látványos liberalizációt is hozott a forduló (átlagosan 33%-os csökkentés), azonban a mezőgazdasági produktumok helyzete továbbra is kérdéses maradt. Végezetül a GATT legátfogóbb reformját eredményező és leghosszabb Uruguay-fordulót (1986–1994) útjára indító Punta del Estében elfogadott miniszteri nyilatkozat szerint szintén a nemzetközi kereskedelem liberalizálása volt a legfontosabb cél. Az 1994-ben lezárt körtárgyalások végül nem csak az ipari és mezőgazdasági termékek tekintetében egyaránt alkalmazandó alacsonyabb vámszintekhez, az egyéb korlátozások visszaszorításához vezettek el, hanem a nemzetközi kereskedelem alapvetően liberális felfogását a hagyományos áruforgalmi területeken túlmenően új szektorokra is kiterjesztették (TRIPs és GATS), illetve új intézményi struktúrát, a Kereskedelmi Világszervezetet is létrehozták.

Az 1995-től működő új multilaterális kereskedelmi rendszer felülvizsgálata ún. „*built-in agenda*” alapján indult meg, ami annyit jelentett, hogy már az 1994-ben befejezett tárgyalásokon rögzítették, hogy a nyitva maradt agrárkereskedelmi kérdéseket még 2000 előtt megvitatják, valamint

⁴⁸ A dömpingellenes kódex módosítása, vámmérték kódex, engedélyezési rendszerrel, állami beszerzésekkel, szabványokkal és kiegyenlítő vámok alkalmazásával kapcsolatos – egyébként fakultatív jellegű – kódexek.

hogy a szolgáltatások kereskedelmének további liberalizációját célzó tárgyalások 2000. január 1. előtt megkezdődnek. A tagállamok miniszteri találkozójukon már 1999-ben kísérletet tettek Seattle-ben – heves, utcai zavargásokkal kísért antiglobalista tüntetések közepette – az előzetesen Millennium-fordulónak aposztrofált körtárgyalás megindítására, azonban a napirendre tett javaslat elbukott. Végül 2001 novemberében Dohában (Katar fővárosában) miniszteri értekezleten újtára indították a WTO első felülvizsgálati tárgyalássorozatát, a *Doha-fordulót*. Az elfogadott miniszteri nyilatkozat⁴⁹ másfél tucat kereskedelempolitikai kérdést rögzített, amelyben a tagállamoknak megegyezésre kell jutniuk. Ezek között kiemelt helyen szerepel a mezőgazdaság, amely kapcsán a program a nemzeti támogatási rendszerek drasztikus visszaszorítását tűzi ki célul. A dohai célkitűzések megvalósításának részletes programját viszont csak lényegesen később, 2005-ben sikerült elfogadni. A hongkongi miniszteri találkozón kibocsátott ún. Doha-munkaprogram (*Doha Work Programme*)⁵⁰ alapján a liberalizáció szempontjából az egyik legfontosabb eredmény az volt, hogy a résztvevők kötelezettségvállalást tettek, mely szerint 2013-ig a mezőgazdasági termékek tekintetében minden exporttámogatást felszámolnak, illetve a gyapotkereskedelemről szóló megállapodást is megerősítették, amely értelmében e területen is fokozatosan megszüntetik a kivitel támogatásának lehetőségét. A mezőgazdasági szektoron kívüli korlátozások kapcsán feladatként fogalmazódik meg, hogy általánosan kerüljenek bevezetésre az ún. értékvámok (más szóval az ún. nem ad valorem vámok átalakításának a kötelezettségét írja elő). A liberalizációs tárgyalások lezárására eredetileg adott határidő 2005 eleje volt, amit aztán kettő évvel meghosszabbítottak, azonban e terv sem teljesült.

Az általános liberalizációs folyamat szempontjából a forduló elhúzó-dása kapcsán két megjegyzés fogalmazható meg. Az egyik legfontosabb következtetés, hogy ha a dohai program egyes pontjait áttekintjük, egyértelműen látható: a célkitűzések alapvetően az ipari termékek hagyományosnak mondható kereskedelmén túlnyúló problémákat (mezőgazdasági termékek, szolgáltatások stb.) érintenek. Ez annak jelzését jelentheti, hogy ma már a liberalizációs folyamat szempontjából az ipari termékek vámjellegű akadályai lényegesen kisebb jelentőséggel bírnak, mivelhogy e

⁴⁹ WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001) *Ministerial declaration*. Letölthető: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [2009.06.01.].

⁵⁰ WT/MIN(05)/DEC (22 December 2005) *Doha Work Programme. Ministerial Declaration*. Letölthető: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm [2009.06.01.].

vonatkozásban a második világháborút követő évtizedekben az akadályok lebontásának folyamata gyakorlatilag teljesített feladattá vált. Más megfogalmazásban, mára az ipari termékek nemzetközi kereskedelmének területén a külgazdaság szabadságának mértéke elérte azt a „liberalizációs maximum” felé tendáló pontot a korábban említett képzeletbeli skálán, amely a globális külgazdasági rendszer kereteit alakító államok számára a „még elfogadható” szintjét jelenti.

A másik – fentiekből is következő – észrevétel, hogy a '40-es évek végétől formálódó globális külgazdasági rendszer jelentősen heterogénebb, illetve összetettebb lett az elmúlt egy-két évtizedben. Már a '70-es évek tárgyalásai nyomán is némileg bővült a multilaterális szabályozás alá eső területek terjedelme, az Uruguay-forduló után viszont látványosan kiszélesedik a releváns témák köre: a mezőgazdasági termékek, a szolgáltatások kereskedelme és a kereskedelemhez köthető egyéb kérdések (szellemi tulajdonjogok és beruházások kereskedelmi vonatkozásai stb.) ma már mind olyan részterületnek számítanak, amely a GATT-WTO-rend liberalizációs folyamatába beilleszkedett. Viszont e területek erőteljesen érintik a tagállamok sajátos nemzeti érdekeit, következésképpen prognosztizálható, hogy ezen új területeken *az általános liberalizációs folyamat lényegesen lassabban fog végbemenni, és feltételezhető, hogy a folyamat végén a szabadság mértéke alacsonyabb szinten fog megállni, mint amivel az ipari termékek kereskedelme kapcsán találkozhatunk.*

Mindezek után azt szükséges megvizsgálni, hogy a szabadkereskedelmi politikát követő államoknak (vagy esetünkben az Európai Uniónak) milyen célok érdekében szükséges felvállalniuk a globális térben a többi szereplővel szemben ama konfliktusokat, melyek a külgazdasági szabadságba való esetleges beavatkozásból erednek. Más szóval a szabadságot erősítő fenti objektív és szubjektív tényezők után a *külgazdaság szabadságának korlátozásához elvezető szempontok következnek.*

III. A külgazdasági rendszer szabadságát korlátozó tényezők

1. A gazdaságpolitika hatásai

Az állam, vagy leszűkítve: az Unió beavatkozását a külgazdasági folyamatokba mindenekelőtt gazdasági tényezők tehetik indokolttá, habár a gazdasági célú korlátozások alkalmazása úgy tűnik, szembemegy a fent alapvető folyamatként meghatározott szabadkereskedelmi politikának és az

abból fakadó liberalizációs törekvéseknek. Ez az ellentétes viszony csak látszólagos: a gazdasági célokból történő időleges akadályozások ugyanis éppenséggel azt szolgálhatják, hogy az adott állam a liberalizációs célkitűzéseknek a későbbiekben megfelelőbben tudjon eleget tenni, ugyanis e szempontok érvényesítése nem egyszer a helyi gazdasági rendszer kiigazítását igényli.

Az ilyesfajta korrekciók megvalósíthatók akár ún. *általános védintézkedések* bevezetésével, vagy elviekben bármely olyan gazdasági természetű eszköz számításba jöhet, amely elsősorban az import vagy az export volumenére hatva próbál adekvát választ adni az előálló problémára. A külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságának korlátozása ez esetben történhet makro, vagy akár mikro szinten.⁵¹

Makrogazdasági célú intervencióra sor kerülhet, ha adott esetben egy állam fizetési mérleghiánnyal küzd, mikor a korlátozás célja az egyensúly újbóli megteremtése, így a külföldi fizetőeszköz hiánya időleges importkorlátozással ellensúlyozható. Általában minden nemzetközi egyezmény kifejezetten lehetővé is szokta tenni a szerződő feleknek, hogy az e fajta egyensúlytalanságok kiküszöbölésére korlátozásokat vezethetnek be.⁵² Másként kifejezve: e szerződéses klauzulák lehetővé teszik, hogy az érintett államok a külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságát csorbítsák.⁵³ Az előbbiek mellett mikrogazdasági szinten válhat szükségessé a beavatkozás és a külgazdasági kapcsolatrendszer korlátozása, ha adott esetben a hir-

⁵¹ Mindenképpen utalni kell arra, hogy egyes álláspontok szerint a külgazdaság-politikát mintegy eszközként alkalmazva nem érhetünk el hatékony eredményeket. Más szóval minden részproblémára az adott területen belül kell megtalálni a megoldást, a gazdaság- vagy iparpolitikai problémák megoldása a gazdaság-, illetve iparpolitika eszközeivel érhető el. Példának okáért Hohmann – egyébként más szerzőkkel is alátámasztott – álláspontja úgy összegezhető, hogy a protekcionizmus nem megoldás a strukturális problémákra, hanem a strukturális reformokat külön-külön – a külgazdaság-politikától függetlenül eszközökkel – szükséges megoldani. Vö.: HOHMANN: *i. m.* 35. skk.

⁵² Ld. pl. a GATT XII. cikket, amely a fizetési mérleg egyensúlyának megóvása érdekében kifejezetten lehetővé teszi, hogy az általános liberalizációs szabályoktól eltérve korlátozások legyenek bevezetve.

⁵³ Megjegyezhető azonban, hogy a fizetési mérleggel kapcsolatos egyensúlytalanságok ma már kevésbé tekinthetők jelentősnek, amióta a valuták konvertibilitása gyakorlatilag globálisan biztosított. Alkalmazásuk esetleg előfordulhat olyan hirtelen bekövetkező krízishelyzetekben, amikor egy gyorsan bevezetett importkorlátozás hatásai egyből érezhetőek lesznek, ellentétben a szintén szóba jöhető monetáris és fiskális eszközökkel, melyek viszont lényegesen hosszabb átfutási idejűnek tekinthetők. Vö.: THOMAS-BLEX, H.: *Importschutzklauseln im Außenhandelsrecht der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaften*. Berlin, 1993, K.n. 10. sk.

telen megváltozó piaci körülményekből adódó nyomásnak a szóban forgó állam, vagy az Unió vállalkozásai, iparágazata nem tud megfelelni. Ilyen esetekben nemzetgazdasági szemszögből előre látható, hogy a maximális szabadság biztosítása az érintett hazai termelők, iparágazatok felszámolásának, átalakításának következményét vonná maga után, így a beavatkozást és a szabadság időleges korlátozását lehetővé kell tenni. A korlátozás számos formát ölthet, megnyilvánulhat kontingens, kvóta, pótvám stb. bevezetésében. Példának okáért a GATT XIX. cikk, mint egyfajta „*escape clause*”, olyan importtevékenységekkel szemben teszi lehetővé kivételesen a korlátozást, melyek teljesen normális piaci folyamatnak látszanak, a károsító hatásuk csak a hirtelen növekedő behozatali tendenciának tudható be.

Általában a külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságának gazdasági célzatú korlátozása *időleges, és részleges beavatkozást* jelent. Az ettől eltérő állandó és átfogó jellegű korlátozásokra világméretű krízishelyzetekben láthatunk példát. Az 1929-ben kirobbant világgazdasági válság súlyos következményekkel járt: a korábban dinamikusan fejlődő világpiac látványosan omlott össze, minekután jelentősen megnőtt, drasztikusabbá vált az állami beavatkozás.⁵⁴ Egyre több és több országban vezettek be importkontingenseket, importengedélyezést, exporttámogatásokkal és egyéb ösztönző eszközök széles körű alkalmazásával küzdöttek a külföldi piacokért.⁵⁵

2. A versenypolitika hatásai

A szabadság korlátozásához elvezethetnek sajátos versenypolitikai megfontolások is, amelyek sok esetben a gazdasági célkitűzésekkel együttesen jelennek meg és azok mellett teszik indokolttá a restriktív intézkedések bevezetését. Egy adott állam vállalkozásai nem csak az alacsonyabb haté-

⁵⁴ Ezt nevezi Huszár Ernő „*krízisprotekciónizmusnak*”, ld. HUSZÁR E.: *Nemzetközi kereskedelempolitika*. Budapest, 1997, Aula. 41.

⁵⁵ Fordulat kezdetét jelentette a nemzetközi kereskedelempolitikában Roosevelttel gazdaságpolitikai programja, a „New Deal”. Ennek keretében az USA olyan kereskedelmi stratégiát fogadott el, mely a vámok kölcsönös csökkentését, a nem vám jellegű akadályok fokozatos visszaszorítását célozta. Az USA gazdaságára a program kifejezetten pozitívan hatott, ellenben a liberalizáló tendenciák érvényesülése a nemzetközi kereskedelemben gyengének és átmenetinek bizonyult, valójában nem tudta felszámolni az 1929–1933-as világgazdasági válság káros következményeit. Ezt követően pedig a második világháború eseményei ezután minden korábbinál nagyobb mértékben felerősítették az állami beavatkozás szerepét.

konysági szintjük miatt kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy nem tudnak ellenállni a külpiaci versenytársak nyomásának. Elképzelhető ugyanis, hogy a külföldi versenytársak előnye éppenséggel az általuk alkalmazott tisztességtelen praktikáknak tudható be, és magatartásukkal az egyenlő versenyfeltételek garantálását akadályozzák meg.

Az ilyen *tisztességtelen magatartásokkal* szemben specifikus korlátozó eszközöket alkalmaznak, példának okáért dömpingmagatartással szemben dömpingellenes vámot, míg a meg nem engedett támogatásokból származó tisztességtelen versenyelőnyrel szemben értékiegyenlítő vám alkalmazására van lehetőség. Ezen eszközök szabadkereskedelmi politikával fennálló konfliktusa itt is csak látszólagos, hiszen a korlátozások ez esetben nem protekcionista célkitűzéseket szolgálnak, hanem a tisztességtelen magatartások kiküszöbölésével helyreállítják a valós piaci viszonyokat.

A versenypolitikai célkitűzések által alátámasztott eszközöknek az utóbbi évtizedben megjelent egy hatékony típusa, amely a külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságának korlátozását csak potenciálisan rejti magában, a tisztességes versenyfeltételeket – az esetek többségében – korlátozó intézkedés bevezetése nélkül képes elérni. Példaként említhető az EU kereskedelempolitikájából az ún. TBR-intézkedés, amely az uniós vállalkozások által a külpiacokon elszenvedett sérelmekkel szemben teszi lehetővé a fellépést. Ennél az intézkedésnél a korlátozás lehetősége szankciós jelleggel folyamatosan fennáll, azonban általában annak tényleges alkalmazását megelőzően már az érintett harmadik állammal folytatott tárgyalások során sikerül felszámolni a külpiacon az uniós vállalatokat sértő tisztességtelen magatartásokat. Ezen eszközök tehát az alapul szolgáló nemzetközi versenypolitikai célokat úgy képesek elérni, hogy mindeközben a megtett lépések a külgazdaság szabadságát a lehető legkevésbé befolyásolják.

3. A külpolitika és biztonságpolitika hatásai

Feltételezhető, hogy amióta léteznek államok és kereskedelempolitikai hatásköröket gyakorolnak, azóta a külpolitika szempontrendszere és logikája gyakran közvetlenül határozza meg az adott helyzetben alkalmazandó konkrét kereskedelempolitikai intézkedéseket. Ennek igazolásául elegendő csak felidézni, hogy a „gazdasági háború” eszközához már az

ókori birodalmak is gyakran folyamodtak,⁵⁶ vagy közelebbi példaként említhető a napóleoni háborúk alatti ún. „kontinentális zárlat”.⁵⁷ Más szóval az e pont alatt tárgyalt viszony alapkérdése, hogy a külgazdaság szabadságának korlátozása miként indokolható külpolitikai, illetve biztonságpolitikai érvekkel.

A külpolitikai és biztonságpolitikai szempontok érvényesítésének legalapvetőbb eszköze az *embargóintézkedés*. Az említett példák is végeredményben ilyen instrumentumnak számítanak, a XX. századtól kezdődően azonban már kevésbé az egyedi jellegű embargó, mint inkább a kollektíven, egyes országcsoportok által elrendelt gazdasági szankció jellemző. Ezek az intézkedések szolgálhatják az egyes államokkal szembeni politikai szempontok kikényszerítését,⁵⁸ de adott esetben az a biztonság, vagy a kollektív biztonság garantálásának eszköze is lehet.⁵⁹ A kollektív intézkedések alapját mára jórészt az ENSZ által elfogadott döntés képezi. Jelen sorok írásakor aktualitással bíró esetként az Irán ellen bevezetett embargóintézkedések említhetők. Az ENSZ BT által 2006-ban elrendelt embargó⁶⁰ célja, hogy Irán haladéktalanul függessze fel az urán dúsításával, valamint nehézzvíz feldolgozásával kapcsolatos tevékenységét és hajtsa végre a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség által előírt kötelezettségeket. Más szóval a szankció annak a garanciáját akarja megteremtteni, hogy az iráni nukleáris program kizárólag békés célokat szolgáljon. Ez esetben tehát a külpolitikai és biztonságpolitikai célok szorosan összefüggnek, és ezek elérése érdekében kötelezik az ENSZ tagállamait, hogy Iránnal szemben korlátozó intézkedéseket léptessenek életbe. Ezek az intézkedé-

⁵⁶ Pl. a Kr. e. VI-V. században a már perzsa fennhatóság alatt lévő föníciai kereskedők a kereskedelmi háború eszközével is „rásegítettek” a perzsák görögökkel szembeni háborúhoz.

⁵⁷ A „kontinentális zárlat” valójában kereskedelmi blokádnak volt, amit Napóleon Nagy-Britannia és a brit gyarmatok elszigetelése céljából egész Európa körül alakított ki. Következésképpen az Anglia által korábban szállított árucikkek, jórészt a brit gyarmatokról származó áruk kereskedelmi útvonala elterelődött, és azokat csak keleti irányból lehetett beszállítani a kontinensre.

⁵⁸ Pl. a Nemzetek Szövetsége által Olaszországgal szemben elrendelt embargó Mussolini hatalomra kerülését követően, vagy egykoron a szovjet érdekkörbe tartozó keleti blokk országai részéről az „el nem kötelezett” Jugoszláviával szembeni gazdasági szankciók.

⁵⁹ Ezzel kapcsolatban említhető akár a spanyol polgárháború is, aminek feltételezhetően eskalálódását is meg kívánták előzni azok az európai államok, amelyek 1936-ban elsősorban a fegyverszállítások tekintetében vezettek be embargót. Későbbi példák közül hasonló célokat követett az ENSZ által 1966-ban Rhodésiával szemben elrendelt embargó, vagy a jugoszláv utódállamok irányában elrendelt szankciók.

⁶⁰ 1737/2006 ENSZ BT-határozat (2006.12.23.).

sek a külgazdaság szempontjából nézve import- és exporttilalmakat jelentenek olyan árukra és szolgáltatásokra nézve, amelyek az iráni urándúsítással kapcsolatos tevékenységeket vagy az atomfegyverek célba juttatására szolgáló rendszerek fejlesztését segíthetik elő. A korlátozás érinti az ezen árukhoz és technológiához kapcsolódó tőkebefektetést is.⁶¹

Az embargóintézkedésen túlmenően a külpolitikai és biztonságpolitikai szempontok nemzetközi kereskedelmi szerződéseken keresztül is érvényre juthatnak. A nemzetközi kereskedelmi szerződésekbe implementált külpolitikai érdekek közül az utóbbi másfél-két évtizedben egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert az emberi jogok érvényesítésének különböző formái. Nevezetesen, ha egy adott megállapodás, amely kedvező jellegű, preferenciális kereskedelmi kapcsolatot céloz meg általában egy fejlettebb és egy kevésbé fejlett ország között, akkor előbbi a kedvezmények nyújtását függővé teszi az egyezményben meghatározott emberi jogi alapelvek érvényesülésétől. Az Európai Unió kereskedelempolitikájában gyakran jelenik meg ez a szempont, melynek alapvető célja, hogy vagy hozzájáruljon egy harmadik állam éppen formálódó demokratikus eredményeinek megszilárdulásához,⁶² vagy elősegítse a demokratikus átalakulás sikeres lezárását.⁶³ Illusztrációként említhető az AKCs-államokkal 2000-ben megkötött Cotonou-megállapodás.⁶⁴ Az egyezmény szerint a partnerség alapvető eleme az első és második generációs emberi jogok tiszteletben

⁶¹ A kereskedelempolitikához csak közvetten kapcsolódik, hogy a fizetéseket érintően is szükséges volt korlátozásokat bevezetni: zárolni kell azon jogalanyok pénzeszközeit és gazdasági forrásait, akik e tevékenységekben vagy fejlesztésekben részt vesznek, azzal közvetlen kapcsolatban állnak vagy azokat támogatják.

⁶² Ld. pl. a '90-es években a kelet-közép európai reformországokkal megkötött társulási egyezményeket. A Magyar Köztársasággal aláírt megállapodás kiemeli a jogállamiság és demokrácia alapelvét: „(...) Megerősítve elkötelezettségüket a jogállamiságon, az emberi jogokon és az alapvető szabadságokon, valamint a szabad és demokratikus választásokat magában foglaló többpárti rendszeren alapuló pluralista demokrácia mellett (...)” Ld. az Európa-megállapodásunk preambulumát, kihirdette: 1994. évi I. tv.

⁶³ Ld. az egykori szovjet tagköztársaságokkal kötött ún. partnerségi és együttműködési megállapodások általában a demokrácia megszilárdításáról, vagy konszolidációjáról szólnak. Vö. pl. az Ukrajnával 1998-ban kötött megállapodással: „The objectives of this partnership are (...) to support Ukrainian efforts to consolidate its democracy”. *Council and Commission 98/149/EC/ECSC/Euratom decision on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part* Art. 1.

⁶⁴ Az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok csoportjának tagjai, az Európai Közösség és tagállamai között 2000. június 23-án Cotonou-ban kelt partnerségi megállapodás (kihirdetve: HL „L” 317. 2000.12.15. 3.).

tartása, amelyek megsértése akár a szerződés hatályának felfüggesztéséhez is vezethet. Az egyezmény e szigorú rendelkezését némileg tompítja, hogy az egyezmény más helyütt kimondja: a részes államok egyéb nemzetközi kötelezettségeikre tekintettel kell, hogy elkötelezettségüket kifejezzék az emberi méltóság és az emberi jogok biztosítása iránt. De lebecsülni a Cotonou-megállapodás jelentőségét semmiképpen sem szabad, már csak azért sem, mert az egyezményhez csatlakozott a világ fejlődő államainak jelentős része (jelenleg közel 80 ilyen ún. AKCs-ország).

A nemzetközi szerződések köréből láthatunk példákat a *külgazdasági és biztonságpolitikai szempontok összefonódására* is. Ezen egyezmények az államok biztonságára fokozottan veszélyt jelentő anyagok, fegyverek kereskedelmének kereteit határozzák meg, vagy egyenesen betiltják az adott eszközök forgalmát. E körben említhető az ENSZ keretében kidolgozott biológiai fegyverek tilalmáról szóló egyezmény.⁶⁵ Az egyezmény legfontosabb célja a preambulum szerint, hogy „az egész emberiség érdekében teljesen kizárják a bakteriológiai (biológiai) hatóanyagok és toxinok fegyverként való felhasználásának lehetőségét”. Eme célkitűzést az egyezmény úgy kívánja elérni, hogy a hatálya alá tartozó eszközökkel és anyagokkal kapcsolatos minden tevékenységet betilt, így ezen anyagok kereskedelmi forgalma elé is abszolút korlátot állít.⁶⁶ Ellentétes logikára épülve korlátozza viszont bizonyos termékek kereskedelmi forgalmát a vegyi fegyverek tilalmáról szóló párizsi egyezmény.⁶⁷ Az egyezmény ugyanis megpróbál reflektálni arra, hogy azok a technológiák, melyeken a vegyi fegyverek alapulnak, békés célból is felhasználhatók. Következésképpen nem az abszolút korlátozás bevezetése az alapvető célja, hanem az, hogy a kémia területén elért eredményeket kizárólag az emberiség javára lehessen felhasználni. Ennek érdekében – mintegy főszabályként – a vegyi anyagok szabad kereskedelmének elvét mondja ki,⁶⁸ jelesül a hatálya alá tartozó

⁶⁵ A bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete XXVI. ülészakán, 1971. december 10-én elfogadott egyezmény. (Itthon kihirdette: 1975. évi 11. tvr.).

⁶⁶ Vö. az egyezmény I. és III. cikkeivel.

⁶⁷ A vegyifegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezmény. (Itthon kihirdette: 1997. évi CIV. törvény).

⁶⁸ Ld. kifejezetten az egyezmény preambulumban: „(...) azt kívánván, hogy előmozdítsák a vegyi anyagok szabad kereskedelmét, valamint a nemzetközi együttműködést, továbbá a tudományos és műszaki információk cseréjét a kémia területén olyan célokra,

mérgező vegyületeknek és azok ún. prekursorainak (alapanyagainak) a forgalma szabad.⁶⁹ A külgazdaság szabadságába itt csak akkor történik beavatkozás, ha az egyezmény által tiltott célból történik ezen termékek előállítása, másnak átadása (pl. ha kifejezetten vegyi fegyverek gyártásához akarják felhasználni). Ez esetben a külgazdaság szabadsága viszont abszolút korlátozás alá esik, az ilyen célú gyártást, forgalmazást az egyezmény teljes tilalom előírásával akadályozza meg. Kifinomultnak tekinthető az egyezmény a tekintetben is, hogy a korlátozással kapcsolatos teendők koordinálása céljából hatósági ellenőrzést ír elő, vagyis minden részes államban olyan intézményrendszert kell kialakítani, mely képes az egyezmény által előírt feltételeknek eleget tenni. Így adott esetben a külgazdasági igazgatás lesz végső soron a felelős azért, hogy a tényleges korlátozások csak az egyezmény által megengedett mértékűek legyenek.

4. A környezetvédelmi politika hatásai

A külgazdaság szabadsága és a környezetpolitika számtalan ponton összefüggő, az utóbbi években egyre inkább aktualitássá váló témakör.⁷⁰ Önmagában véve a szabadabb és növekvő volumenű nemzetközi kereskedelem nem tekinthető eleve összeegyeztethetetlennek a környezetpolitikai prioritásokkal. Ilyesformán nehezen vitatható, hogy a kereskedelem liberalizációja, a külgazdaság szabadságának erősítése bizonyos szempontból környezetvédelmi célokat is szolgálhat (pl. környezetvédelmi technológiák, eszközök elterjedése és olcsó hozzáférhetősége stb.), azonban ez inkább kivételnek tekinthető, következésképpen *a környezetpolitika és a külkereskedelem- vagy külgazdaság-politika viszonya elsősorban e kettő konfliktusával írható le.*

A szabad külkereskedelemmel összefüggő negatív környezeti hatások rendkívül sokrétűek lehetnek. Némileg leegyszerűsítve, az állami beavatkozás szempontjából e hatásoknak alapvetően három típusát lehet megkülönböztetni. Ezek tehát azok az alapesetek, mikor megfontolandó, hogy adott környezeti cél érdekében szükséges-e valamely eszközön keresztül az állam (Unió) beavatkozása, és a külgazdaság szabadságának a korlátozása.

melyeket a jelen Egyezmény nem tilt abból a célból, hogy fokozzák a Részes Államok gazdasági és technológiai fejlődését (...)"

⁶⁹ Ld. egyezmény VI. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰ Ehhez átfogó jelleggel a hazai irodalomból ld.: BODA Zs.: *Globális ökolitika*. Budapest, 2004, Helikon, 156. skk.

Az *első típus* abból az összefüggésből eredeztethető, hogy amennyiben a külgazdasági szabadság korlátai csökkennek vagy megszűnnek (általános liberalizáció), az a nemzetközi kereskedelem volumenének ösztönzőjeként hat. Ennek következtében a termékek szállításával kapcsolatos közvetlen és közvetett negatív környezeti hatások is erősödni fognak. E hatásokkal összefüggő problémák a szállításhoz szükséges erőforrások fokozott felhasználásától kezdve az olyan részletkérdésnek tűnő szempontokig elvezethetnek, mint példának okáért a szállítóeszközök károsanyag-kibocsátásának növekedése.⁷¹ Jelenleg a szabad kereskedelem e negatív hatásainak megakadályozására, vagy csökkentésére rendelkezésre álló eszközök szűkösen tekinthetők. Közvetlenül ilyen irányból mintegy a kereskedelem szabadságának korlátozására valójában nem kerülhet sor, a közvetett eszközök pedig jelenleg csak korlátozott hatásúak lehetnek. Utóbbi körben említhetők azon esetek, ha egy állam meghatározza a területére beérkező szállítóeszközök műszaki paramétereit, így a megengedett károsanyag-emisszió határértékeit (ld. pl. uniós környezetvédelmi szabályozás), vagy ha a kereskedelmi tranzitforgalmat érintően rendel korlátozásokat (pl. a tranzitáruforgalmat a kötelezően a vasútra tereli, ld. Svájc esetét). Ezek az intézkedések végeredményben a külgazdasági szabadság közvetett akadályozásának számítanak, ellenben a hatásuk az említettek szerint korlátozott: csak az érintett államban enyhít némileg a kereskedelemmel összefüggő negatív környezeti hatásokon, globális hatása szinte elenyésző.

A külgazdasági szabadság kiteljesedésével kapcsolatban a *negatív környezeti hatások másik csoportja* magához a nemzetközi kereskedelem tárgyát képező árukhoz köthető. Az állami beavatkozás lehetőségének visszaszorulása ugyanis megnyilvánulhat abban is, hogy az áruforgalommal kapcsolatos hatósági ellenőrzések – mint egyfajta technikai kereskedelmi akadályok – alkalmazhatósága beszűkül. Ez viszont azt eredményezi, hogy a környezeti hatások szempontjából veszélyesnek minősülő anyagok (veszélyes vegyi anyagok, nukleáris hulladékok stb.), vagy más szempontból kiemelkedő fontosságú termékek (pl. veszélyeztetett növényi és állatfajok, azokból készült termékek stb.) forgalma kikerül az ellenőrzés alól, ami önmagában növeli a káros környezeti hatások potenciális bekövetkezését. Erre próbált reflektálni és némileg e veszélyeken enyhíteni az elmúlt évtizedekben néhány nemzetközi kezdeményezés. Így a nemzetközi környe-

⁷¹ A példa némileg extrém, de még az élelmiszerek körében is találunk olyan gyorsan romló luxustermékeket, amelyeket a károsanyag-kibocsátás szempontjából leginkább szennyező légi teherfuvarozás keretében szállítanak nap mint nap a kontinensek között.

zet- és természetvédelem köréből találunk olyan multilaterális példákat, melyek egyes speciális elbírálás alá eső termékek kereskedelmének szabályait meghatározzák, ami adott esetben a forgalmazás megtiltását is jelentheti. Említhető a veszélyeztetett fajok kereskedelméről szóló washingtoni egyezmény (CITES-egyezmény),⁷² amely a hatálya alá tartozó élő vagy élettelen állapotú növényi és állati példányok, valamint azokból származó egyes anyagok kereskedelmét korlátozza. Az egyes érintett fajtákat a veszélyeztetettség alapján sorolja több kategóriába. A kipusztulással leginkább fenyegetett fajokba tartozó példányok kereskedelmi célú forgalmazását megtiltja az egyezmény és az egyéb célú szállításukat is kettős engedélyezéshez (export- és importengedélyezés) köti.⁷³ Azoknál a fajoknál, amelyek kipusztulásának veszélye jelenleg még nem fenyeget, de a későbbiekben ennek lehetőségével számolni kell, az egyezmény kereskedelmi korlátként egyszeri engedélyezési kötelezettséget ír elő.⁷⁴ A kevésbé veszélyeztetett, a részes államok egyedi kérelmére listára vett fajok esetében a legenyhébb a korlátozás mértéke: e fajokhoz tartozó egyedek esetében is előírás a kiviteli engedélyezési kötelezettség, azonban az engedély kiadásának kritériumrendszere itt tartalmaz a legkevésbé korlátozó előírásokat.⁷⁵ A CITES-egyezményhez hasonló célú és logikájú példaként említhető a veszélyes hulladékok szállításáról szóló bázeli egyezmény,⁷⁶ amely megtiltja a veszélyes hulladékok exportját az Antarktiszra⁷⁷

⁷² A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott egyezmény. Magyarországon kihirdette a 2003. évi XXXII. tv. Az egyezményt a Közösség is megerősítette, ld.: Council 3626/82/EEC regulation on the implementation in the Community of the Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora.

⁷³ CITES-egyezmény I. függelékében felsorolt fajok. Mindemellert az engedély kiadását is számos olyan feltételtől teszi függővé, amely az adott példányok sértetlenségét, a fajok fennmaradását szolgálja. Vö. CITES-egyezmény III. cikk.

hogy egyértelműen igazolható legyen: a szállítás a példányokban semmilyen kárt nem fog okozni.

⁷⁴ CITES-egyezmény II. függelékében felsorolt fajok.

⁷⁵ CITES-egyezmény III. függelékében felsorolt fajok.

⁷⁶ A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról Bázelen, 1989. március 22. napján aláírt Egyezmény, kihirdette: 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet. Az egyezményt a Közösség is megkötötte, ld.: Council 93/98/EEC decision of 1 February 1993 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention).

és az egyezményt alá nem író országokba. Az exporttilalom főszabálya alól az egyezmény konkrét kivételeket említ, amelyek igazolása esetén a hulladék exportálása meghatározott célországba engedélyezhető (pl. amennyiben az exportországban a hulladékot ártalmatlanítani nem tudják, a célországban viszont rendelkezésre áll a megfelelő biztonságos technológia). A külgazdasági szabadság és a környezeti szempontok viszonyának meghatározásakor a CITES-egyezmény és a bazeli konvenció példája azért tekinthető sajátosnak, mert ez esetben az egyezmény a részes államoknak nemcsak hogy lehetővé teszi, hogy korlátozó intézkedéseket vezessenek be, hanem ezt egyben kötelezettségként fogalmazza meg. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy említett esetekben multilaterális szinten felismerték annak szükségességét, hogy egyes környezet- és természetvédelmi megfontolások érdekében a külgazdaság szabadságát korlátozni kell.

Végül, a külgazdasági szabadság és a környezeti célú beavatkozás konfliktusának *harmadik alaptípusaként* egyfajta versenyképességi összefüggésre, illetve az ezzel kapcsolatos dilemmára is utalni lehet. A nemzetközi kereskedelemben résztvevő termékek gyártása, előállításakor során betartandó környezetvédelmi normák érvényesítése értelemszerűen költségként, a termék árát drágító tényezőként jelentkezik. Ennek következtében a negatív környezeti hatásokkal fokozottan együtt járó termelések azokra a földrajzi helyekre fognak koncentrálni, ahol a környezetvédelmi normák szintje alacsonyabb védelmet céloz, és ezáltal a gyártók irányában alacsonyabb költségszintet eredményez. Az így elért költségmegtakarítás két ponton vet fel kérdéseket. Egyfelől az adott földrajzi hely – amely az esetek többségében valamely fejlődő állam – környezeti terhelése lényegesen növekszik, ami mindazonáltal nem csak helyi negatív környezeti hatásokkal jár együtt, hanem globális környezeti problémaként jelentkezik.⁷⁷ A másik hatás viszont azzal áll összefüggésben, hogy a környezeti költségek körében így elért megtakarítás a magasabb környezetvédelmi szempontrendszerrel érvényesítő célországok termelőivel szemben versenyelőnyként fog jelentkezni. E probléma tehát egyenesen az ökodömping dilemmájához vezet, ami arra kérdez rá, hogy korlátozható-e a külgazda-

⁷⁷ Pontosabban az Antarktisznál földrajzilag némileg szélesebb területre, ui. az egyezmény 4. cikk 6. pontja szerint a részes országok a 60. déli szélességi foktól délre eső területekre nem engedélyezhetik a veszélyes hulladékok kiszállítását.

⁷⁸ Ma már senki nem merné megkérdőjelezni, hogy egy egyesült államokbeli multinacionális vegyipari vállalatóriás indiai leányvállalatánál Bopalban évtizedekkel ezelőtt bekövetkezett és több ezer áldozatot követelő tragédiája globális, és nem pusztán regionális probléma volt.

sági szabadság abban az esetben, ha a gyártó, importőr versenyelőnye abból ered, hogy a származási állam piacának környezetjogi rendszere lényegesen alacsonyabb szintű védelem megvalósítását írja elő. Hasonlóan az általános dömpingfogalomhoz, itt is arról van szó, hogy a gyártó (exportőr) gyakorlatilag költségek alatt próbálja termékét értékesíteni a célország piacán, csak a különbség annyi, hogy itt a költségek egy része olyan környezeti költség, amit a gyártó nem épített be a saját költségei közé. De ezen externális jellegű költségekkel is számolni kell, csak azokról végeredményben a társadalom, a jövő generációkkal megosztva fog majd helytállni. A WTO-normarend multilaterális szabályozási kereteiből kiindulva viszont arra a megállapításra juthatunk (még ha ez valamelyest elszomorító is), hogy ilyen magatartásokkal szemben jelenleg beavatkozási lehetőség nem igazolható. Vagyis minden ilyen, az ökodömping megakadályozása céljából történő fellépés a GATT 1994 szabályaiba ütköző protekcionista intézkedésnek minősülne. Esetlegesen felvetődhet annak lehetősége, hogy az ilyen magatartásokkal szemben belkereskedelmi (az EU jogrendje esetében: belső piaci) szabályokkal lehetne fellépni. Jelesül, ha egy célország szabályozása az adott termékek előállításával kapcsolatban magas szintű környezetvédelmi előírásokat határoz meg, akkor az az importtermékkel szemben is alkalmazandó lesz. Viszont ez a lehetőség csak korlátozott eredménnyel kecsegtet, ugyanis belkereskedelmi szabályokkal ilyen viszonylatban legfeljebb az adott termék sajátosságait lehet befolyásolni (védett forrásokból származó alapanyagok felhasználásának a tilalma stb.), a termék előállításával kapcsolatos egyéb jellemzőket (gyártási technológia környezetbarát jellege stb.) a származási országok exportőreivel szemben gyakorlatilag nem lehet számon kérni.

5. A szociálpolitika hatásai

A nemzetközi kereskedelempolitika és a szociálpolitika kapcsolata alapvetően hasonló logikára épülő kérdéseket vet fel, mint amelyek a környezetvédelemtől voltak láthatóak. Más megfogalmazásban, az egyes országok lényegesen eltérő szociálpolitikai és szociális rendszeréből adódó különbségek a kereskedelmet elterelő hatással bírnak. Ez esetben is a nagyobb munkaerő-igényű gyártás azokba az általában szintén fejlődő, vagy kevésbé fejlett államokba helyeződik át, melyekben a szociális rendszer, a munkaerő költségei, a munkavédelem stb. lényegesen alacsonyabb szintű, mint a többnyire az ezeket a termékek importáló fejlett államokban.

Mindemellett a következmények is hasonlóak, mint amiket a környezetvédelmi megfontolásoknál láthattunk. Egyrészt az ily módon kialakuló, némi leegyszerűsítéssel, „dél-észak”-irányú kereskedelem megszilárdítja a gyártó ország fejletlen szociális viszonyait, a fejlett importország esetében viszont szintén egy dömpinghez hasonló hatás érvényesülhet. Utóbbi szociális dömpingként is aposztrofálható, minekután egy adott termék gyártója vagy exportőre azért fog versenyelőnyt szerezni az importpiacon, mert a gyártás helyén a munkaerő alkalmazásának közvetlen és közvetett költségei olcsóbb termelést tesznek lehetővé. Az ekképpen megszerzett kedvezőbb piaci pozíció viszont – *circulus vitiosus*ként – az importországban eredményezhet növekvő szociális terheket. Ennek oka, hogy a helytállni nem képes hazai gyártók, akik magasabb szintű szociális és munkavédelmi körülmények között foglalkoztatnak helyi munkaerőt, kénytelenek lesznek más úton-módon (munkaerő-elbocsátással vagy egyenesen a termelésük leállításával stb.) reagálni a megváltozott piaci viszonyokra. Az ökodömping kapcsán elmondottak analógiájaként itt is alkalmazható az a gondolati séma, hogy a szociális dömping is végeredményben költségek alatti értékesítést jelent. Másképpen megfogalmazva, az exportőr versenyelőnyét nem a kedvezőbb, objektív jellegű versenyképességi mutatókkal éri el, hanem azzal, hogy olyan költségeket nem térít meg, amelyeket egyébként internalizálnia kellett volna. Ennek kijelentése nyomán viszont arra kell rákérdezni, hogy ha léteznek ilyen be nem kalkulált költségek, akkor azért végeredményben kinek kell helytállnia. Ha kizárólag az előbb említett viszonyrendszeren belül maradunk (fejlődő exportország – fejlett importország kereskedelmi viszonya), akkor kézenfekvő lenne egy olyan összefüggés valószínűsítése, hogy a gyártó által be nem kalkulált szociális költségek végeredményben az importország növekvő szociális kiadásainak megfeleltethetők. Ez azonban rendkívül félrevezető, mert látszólagos összefüggés ellenére semmilyen tényleges kapcsolat nincs a gyártó által „meg nem fizetett költségek” és a fejlett országban a szociális rendszerekbe ténylegesen befizetett növekvő költségek között. A gyártó versenyelőnyét okozó, meg nem fizetett költségekért ugyanis a gyártó ország munkavállalói lesznek kötelesek helytállni, persze nem közvetlenül, hanem olyképpen, hogy elviselik a rosszabb munkakörülményekből, az alacsonyabb bérből, a szociális biztonság hiányából fakadó externális hatásokat. Más szóval az importállamban a piaci nyomás miatt bekövetkezett hatások nem a „meg nem térített szociális költ-

ségek" fedezete, hanem a szociális dömpinggel összefüggésben bekövetkező kár.⁷⁹

Ez utóbbi megállapítás vezet el végül ahhoz a kérdéshez, hogy az eféle kárt okozó importtal szemben igazolható-e intézkedés bevezetése, vagyis megengedett-e ebben a körben a külgazdasági szabadság korlátozása. A válasz hasonló a környezetvédelmi szempontok kapcsán megfogalmazottakhoz, nevezetesen közvetlen beavatkozásra a szociális dömpinggel szemben az államoknak nincs lehetőségük. Elvileg közvetett tényezőként számításba jöhetnek azok a nemzetközi egyezmények, amelyek egyes szociális jogok érvényesítését teszik lehetővé, viszont ezek kapcsolata is a külgazdasági szabadsággal nagyon távolinak tűnik. E nemzetközi jogi normák lehetővé tehetik, hogy bizonyos munkafeltételek tekintetében az államok többségében azonos helyzet alakuljon ki (pl. gyermekmunka tilalma),⁸⁰ hasonló költséget okozva ezzel a gyártóknak. Viszont egyes tényezőkre már eleve e normák sem képesek hatni (pl. a munka ellenértéke, a szociális biztonság intézményei stb.), illetve semmiképpen nem teszik igazolhatóvá harmadik államok kereskedelmi védelmi intézkedéseit példának okáért szociális dömpingre hivatkozással.

Végül nem lehet megkerülni azt a tényt, hogy a nemzetközi kereskedelem és a szociálpolitika viszonyának alakításában az utóbbi időszakban egyre jelentősebb civil participáció figyelhető meg. Ezek a kezdeményezések, gyűjtőnevükön a „fair trade“-mozgalmak⁸¹ alapvető célja nem a fejlődő országokkal kialakított kereskedelmi kapcsolatok korlátozása, ha-

⁷⁹ Mellékesen jegyezhető meg, hogy előbbieik alapján téves az a fejlett országokban sokszor hangoztatott nézet, mely szerint a szociális dömpinggel megtakarított költségeket végeredményben a célszám munkavállalói, szociális rendszerének fenntartói térítik meg. Ez a nézőpont ugyanis éppenséggel a probléma etikai jellegű vonatkozásait nem ismeri fel. Ehelyütt a téma részletes kifejtése nem cél, de utalhatunk ennek még ennél is összetettebb mivoltára: tovább árnyalja a képet ugyanis, hogy habár a szociális dömpingből kifolyólag egy fejlett importállam károsodik, de ezzel párhuzamosan fogyasztói e kereskedelmi magatartásból nyerne is, minthogy magához a termékhez olcsóbban fognak hozzájutni.

⁸⁰ Ld. pl. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által elfogadott, a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló 182. számú Egyezményt. Megerősítette itthon 17/2000. (III. 24.) OGY határozat.

⁸¹ Az első komolyabb kezdeményezésként a brit Oxfam-ot említik, amely menekültek által készített termékeket kezdett méltányos feltételek között értékesíteni. Később olyan átfogó szervezetek alakultak, mint az *International Fair Trade Association* (IFAT), vagy az európai társszervezete, az *European Fair Trade Association* („efta”). A '90-es évektől kezdődően a fair trade-termékek egységes tanúsítási rendszere is kialakult, amelyért szintén egy nemzetközi szervezet, a *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO) felel.

nem ellenkezőleg az, hogy az általuk előállított termékekért méltányos vételárat kapjanak, illetve hogy ez az ellenérték el is jusson közvetlenül a termelőkhoz. Mivel a „fair trade”-termékek ára általában magasabb, mint a hasonló, „nem méltányos” termékek nyomott piaci ára, ezért az import-államokban nem érzékelhető a szociális dömping begyűrűző hatása. Vagyis e civil kezdeményezésű mozgalmaknak sikerül elérniük, hogy a gyártás szociális költségeit méltányos módon nem „rejtik el”, viszont ebből kifolyólag a célországban sem okoznak szociális feszültséget a termék-exporttal összefüggésben. Bizonyos termékek (elsősorban kakaó, cukor, kávé, tea, rizs) kereskedelmének egyre nagyobb hányada kerül át a méltányos kereskedelmi rendszerbe, valamint az ilyesfajta alulról jövő kezdeményezés sikereként értékelhető az is, hogy egyre gyakrabban képesek a nemzetközi szervezetek és az államok döntéshozatalát befolyásolni a „fair trade” filozófiájának támogatása érdekében.⁸²

A fair-trade mozgalom példájából pedig végül következik az is, hogy az előbb felvázolt helyzetet nagyon könnyű félreértelmezni. Az érintett fejlődő országban a termelésben résztvevő munkavállalóknak a szemszögből nézve ugyanis a munkalehetőség, még ha rossz munkakörülményeket jelent is, sokszor az egyetlen megélhetési forrás. Ezért magyarázatot nem igényel az a megállapítás, hogy adott helyzetben a megoldás semmiképpen sem a méltánytalan körülmények között gyártott termékek nemzetközi kereskedelmének a korlátozása, mert valójában éppen ezzel szilárdulna meg végérvényesen a helyi fejletlen szociális rendszer. Éppen ellenkezőleg: a termékek fejlettebb felvevőpiacainak – a függőség okán – sokkal nagyobb szerepe lehet abban, hogy a gyártó országra különböző eszközökkel ráhasson, illetve segítséget nyújtson. Mindezt annak érdekében, hogy az említett szociális körülmények pozitív irányba fejlődjenek. Ez utóbbira példaként szolgálhat az Európai Unió kereskedelempolitikája az EUMSZ alapján társult tengerentúli területekkel szemben.⁸³ E területek esetében ugyanis a kereskedelempolitikai viszonyok kialakítása erős fejlesztési politikai eszközökkel párosul annak érdekében, hogy idő-

⁸² Példaként említhető, hogy külön működik egy lobbiszervezet (*FINE Fair Trade Advocacy Office*), amely kifejezetten az uniós döntéshozatalra specializálódott. Részben e szervezetnek is volt köszönhető, hogy az AKCs-országokkal 2000-ben megkötött Cotonou-egyezménybe az említés szintjén bekerült a méltányos kereskedelem módszere is.

⁸³ E területek ugyan a tagállamokhoz tartoznak, de Európától a nagy földrajzi távolságuk, fejlettségi szintjük stb. okán nem részesei az egységes belső piacnak, hanem az uniós vámhatáron túl helyezkednek el. Ld. *EUMSZ IV. rész A tengerentúli országok és területek társulása.*

vel ezek a területek is konvergáljanak a belső piac államainak fejlettségi szintjéhez. De nem tagadható persze az sem, hogy emellett az uniós kereskedelem- és fejlesztési politika kritikai szemszögből is vizsgálható, sok esetben ugyanis mintha hiányozna az e fajta felelősségvállalás.⁸⁴

6. A fogyasztóvédelem-politika hatásai

A fogyasztói érdek és a külgazdasági szabadság összefüggésére első megközelítésben leginkább a liberalizációs törekvések egyik fontos előfeltétele mutató rá. Eszerint a nyitottabbá váló nemzetközi kereskedelem végző haszonélvezői maguk a fogyasztók, ugyanis a piaci verseny erősödéséből a fogyasztókat olyan pozitív hatások érik, mint az alacsonyabb ár-szint, nagyobb választék és jobb minőségű termékek.

A fogyasztóvédelem és fogyasztói jogok második világháborút követő megalapozását és fejlődését elősegítő tapasztalatok viszont rámutattak, hogy e feltevések teljes egészében nem igazolódnak be, a pozitív hatások mellett a fogyasztóknak nagyobb kockázati tényezőkkel is kell számolniuk. E kockázatok mérséklését, illetve megszüntetését célozzák az elmúlt évtizedek fogyasztóvédelmi törekvései, viszont ezen elhatározások megvalósulása jórészt nem lépi át a nemzeti szintű fogyasztói politikák határait. Következésképpen a nemzetközi kapcsolatokban egyelőre csak kivételesek esetekben válik igazolhatóvá fogyasztóvédelmi célzatú közvetlen beavatkozás, nevezetesen az import vagy exportforgalom direkt korlátozása. Ilyen eseti jellegű beavatkozásra gyakorlati példaként szolgálhatnak a '90-es években a szarvasmarhákát tömegesen sújtó szivacsos agyvelőgyulladás (BSE) nyomán elrendelt korlátozó intézkedések, vagy az elmúlt években a madárinfluenzára hivatkozással bevezetett import- és exporttilalmak. Ezekben az esetekben az állategészségügyi szempontokon túlmenően a korlátozásokat kifejezetten fogyasztóvédelmi célkitűzések is indokolták, minekután mindkét esetben feltételezhető volt, hogy a megbetegedések

⁸⁴ Erre egy filmes illusztrációval is utalhatunk. Az osztrák dokumentumfilm-rendező Hubert Sauper által 2004-ben készített, és több nemzetközi díjat elnyert *Darwin's Nightmare* c. film azt követi végig, hogy miként jut el nap mint nap teherszállító repülőkkel az európai fogyasztókhoz az embertelen körülmények között Tanzániában halászott és feldolgozott hal. E filmnek az egyik legelgondolkodtatóbb szakasza az, amikor az Európai Bizottság kereskedelmi főigazgatóságának képviselője által tartott „helyszíni szemlének” semmi más szerepe nem volt, minthogy leellenőrizze azoknak az uniós belső piaci szabályozás részét képező, élelmiszerhigiéniai, állategészségügyi normáknak a megvalósítását, amelyek betartása feltétele lesz a szállítmányok EU-ba történő exportálásának.

az emberre is veszélyesek lehetnek. Az e fajta közvetlen beavatkozás általános kereteit a GATT 1994 XX. cikke⁸⁵ és WTO-egyezményhez csatolt szektorális megállapodás biztosítja.⁸⁶ Ez utóbbi célkitűzéseiből kiderül, hogy a megállapodás keretében elrendelhető állat- és növényegészségügyi korlátozások az emberek (vagyis a fogyasztók) egészségét és életét is védik.⁸⁷ A WTO multilaterális szabályain túlmenően más nemzetközi jogi normák is lehetővé teszik a hasonló célú beavatkozást. Illusztrációként utalni lehet az ENSZ keretében kidolgozott nemzetközi növényvédelmi egyezményre,⁸⁸ amely szerint a részes államok a növények és növényi termékek importját megtiltó, vagy korlátozó intézkedéseket (pl. ellenőrzést) vezethetnek be annak érdekében, hogy fertőzött szállítmányok behozatalát megakadályozzák.⁸⁹

A közvetlen fogyasztóvédelmi célzatú korlátozások mellett jelentősebb a közvetett korlátok szerepe. Ez következik abból az említett tényből, hogy a fogyasztóvédelmi politika garanciái többnyire a nemzeti – az EU esetében uniós – szinten épültek ki, és az ehhez a szinthez tartozó normarendszer értelemszerűen nem csak a hazai előállítású, hanem az importból származó termékek forgalmazását is befolyásolják. Hasonlóan tehát a környezetvédelmi célkitűzéseknél látottakhoz, bizonyos belkereskedelmi szabályok követelményeinek az érvényesítése azt eredményezi, hogy az adott országba (az Unióba) csak olyan termék lesz exportálható, amely e fogyasztóvédelmi szabályoknak megfeleltethető. Lényeges különbség viszont a környezetvédelmi szempontokhoz képest, hogy a fogyasztóvédelem céljai e közvetett úton keresztül nagyobb hatékonysággal érvényesíthetők. Ennek oka, hogy az exportőr szemszögéből nézve a magasabb fogyasztóvédelmi követelményrendszer teljesítése ugyan magasabb költséget fog jelenteni, de ezt az exportőr értelemszerűen nem kerülheti meg, mint ahogy a gyártás

⁸⁵ A GATT 1994 XX. cikk különböző kivételeket határoz meg, amelyek céljából a részes államok korlátozó eszközöket alkalmazhatnak, a b) pont itt említi – többek között – az emberi élet vagy egészség védelmét szolgáló intézkedéseket.

⁸⁶ *Megállapodás az állat- és növényegészségügyi intézkedések alkalmazásáról*. WTO-egyezmény.

⁸⁷ Vö. a *Megállapodás* preambuluma és 2. cikk (1) bekezdés.

⁸⁸ Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete keretében 1951. évi december hó 6. napján kötött Nemzetközi Növényvédelmi Egyezmény, kihirdette: 1961. évi 3. tvr. Az egyezményt a Közösség is megkötötte: Tanács 2004/597/EK határozat az Európai Közösségnek a FAO-Konferencia huszonkilencedik, 1997. novemberi ülése 12/97. határozatában felülvizsgált és jóváhagyott Nemzetközi Növényvédelmi Egyezményhez való csatlakozásának jóváhagyásáról.

⁸⁹ Ld. *Egyezmény* VI. cikk (1) bekezdése.

áthelyezésével a környezetvédelmi költségeket minimalizálhatja. Erre ugyanis azért nem képes, mert éppen azokhoz a fogyasztókhoz akarja a termékét eljuttatni, akik érdekében a magasabb szintű fogyasztóvédelem ki lett építve. Ezáltal mindazok a külföldi termelők, akik e magas szintű követelményeknek nem tudnak megfelelni (mert pl. ehhez nincs meg a technológiai háttérük, vagy annak tetemes költségeit már lehetetlen lenne áttérhelni a vásárlókra stb.), nem fogják tudni értékesíteni termékeiket az érintett exportpiacon. Gyakorlati szemszögből nézve velük szemben a belkereskedelmi fogyasztói normák ugyanolyan hatást fognak kifejteni, mint a közvetlen importkorlátozó intézkedések.

Ebből a szempontból kifejezetten jól kialakítottnak tűnik az uniós jog fogyasztóvédelmi szabályozása, amely mai formáját jórészt az egységes belső piaci harmonizációnak köszönheti. Részleteket nem kifejtve utalni lehet példának okáért a termékbiztonsági szabályozásra, a termékfelelősségre, illetve a műszaki harmonizációra, így az uniós szabványok rendszerére. Fontos viszont, hogy e szabályok érvényesítése a belső piacon előállított és külföldről származó termékekkel szemben azonos módon, ugyanolyan mértékű kötelezettséget teremtve történhet. Ellenkező esetben a szabály a GATT 1994 által előírt diszkrimináció tilalmának alapelveibe (nemzeti elbánás),⁹⁰ illetve a technikai akadályokról szóló megállapodásba⁹¹ ütközne.

7. A kultúra-politika hatásai

A kultúrpolitikai tényezők alatt mindazok a szempontok értendők, melyek a különböző kulturális javak, műtárgyak és egyéb értékkel bíró kulturális produktumok kereskedelmének befolyásolását indokoltá tehetik. Ha ehhez kapcsolható tényezőket vesszük szemügyre, akkor azonnal látható, hogy a kultúrpolitika pozíciója nehezen határozható meg egyértelműen a külgazdasági szabadság szemszögéből. Nevezetesen, számos komoly érv a kulturális javak kereskedelmének liberalizálása mellett szól, ezzel szemben viszont legalább ilyen súlyú szempontok a beavatkozás szükségességét teszik indokoltá.

Általánosságban a be nem avatkozás, más szóval a *külgazdasági szabadság melletti* kultúrpolitikai érv az, hogy a műtárgyak forgalmának növekedése magára a művészetre is pozitív hatása lehet. Ugyanis ha kedvezőbb

⁹⁰ GATT 1994 III. cikk (4) bekezdés.

⁹¹ Megállapodás a kereskedelem technikai akadályairól. WTO-egyezmény.

feltételekkel értékesíthetők a műtárgyak, akkor ez önmagában a keresletre is kihat (pl. többen látnak befektetési lehetőséget a műtárgyakban), ami egyedi szemszögből nézve értelemszerűen a művészek helyzetét érinti kedvezőbben, ösztársadalmi oldalról viszont a művészet „aktivizálódásához” vezet és mindezek mellett hatékonyan járulhat hozzá olyan konkrét problémák megoldásához, mint a művészet finanszírozása. Ezek a kulturális szempontok nagy valószínűséggel a kortárs művészetek tekintetében minden bizonnyal igazolhatók. A kereskedelemhez kapcsolódó kedvezmények számos formát ölthetnek (vámmentesség, áfamentesség, adókedvezmények stb.). A műtárgyak és egyéb kulturális javak kereskedelmének liberalizálására nemzetközi szinten is történtek ösztönző lépések. Példának okáért az ENSZ keretében dolgozták ki a Lake Success-i megállapodást,⁹² mely az oktatási, tudományos és kulturális jellegű javak nemzetközi kereskedelmének kedvezőbb feltételrendszerét kívánta megteremteni. Ennek érdekében kötelezni próbálta a részes országokat, hogy ne terheljék vámmal vagy más illetékkel a hatálya alá tartozó tárgyak export- és importforgalmát.

A szabadság szükségességét igazoló érvek mellett viszont a *korlátozást tehetik indokolttá* az olyan kultúrpolitikai szempontok, mint egyes nemzeti és egyetemes kultúrkincsek védelme, megőrzése, és ennek érdekében a védett műtárgyak folyamatos követése, a forgalom ellenőrzése. Említhető ezzel kapcsolatban a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szóló UNIDROIT-egyezmény, amely a jogellenesen forgalmazott műtárgyak és egyéb javak további kivitelét megtiltja.⁹³ A liberalizáció kapcsán hivatkozott Lake Success-i megállapodás ezen ellentétes szempontok illusztrációjaként is szolgálhat, minthogy az számos kivételt tartalmaz, mely éppen a műtárgyak forgalmának korlátozását teszi lehetővé a részes államoknak.⁹⁴

Ahogy ez utóbb említett megállapodás is jól példázza, a külgazdasági szabadság és a kultúrpolitikai szempontok viszonyának meghatározó sajátossága, hogy a „beavatkozás” és a „be nem avatkozás” melletti érvek

⁹² Az oktatási, a tudományos és a kulturális jellegű tárgyak behozataláról Lake Successben, 1950. november 22-én kelt megállapodás. Kihirdette: 1979. évi 12. tvr.

⁹³ Lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szóló, Rómában, 1995. év június hó 24. napján aláírt UNIDROIT Egyezmény. Itthon kihirdette: 2001. évi XXVIII. törvény.

⁹⁴ Mindemellett megjegyezhető, hogy az egyezménynek a sok esetben nem kifejezetten szándékolt rendelkezése, hanem a tágan értelmezhető fogalomhasználata tette lehetővé, hogy a részes államok továbbra is fenntartsanak akadályokat ezen a területen.

Végezetül a kultúrapolitika kapcsán, mintegy az uniós jogot a nemzetközi joggal összekötő hídként lehet utalni a kulturális sokszínűség védelméről és támogatásáról szóló UNESCO egyezményre.¹⁰⁰ Az egyezmény 2005-ös megszületését követően az Európai Bizottság nyomban javasolta, hogy ahhoz csatlakozzon az Európai Unió is.¹⁰¹ Ennek háttérében az állt, hogy az Európai Unió a kulturális és szellemi javak kettős – gazdasági és kulturális – természetét¹⁰² már korábban felismerte, és szabályozásában ezeket a szempontokat konzekvensen érvényesítette. A Bizottság határozott törekvése, hogy az UNESCO egyezmény alapján az átfogó tevékenysége során – így minden bizonnyal a kereskedelempolitika szabályainak kialakítása kapcsán – a kulturális vonatkozásokat is hatványozottan figyelembe vegye.¹⁰³

IV. A szabadságot elősegítő és korlátozó tényezők kompromisszuma’’: A globális és lokális külgazdasági normarendszer

A külgazdaság szabadságát elősegítő és annak kiteljesedését korlátozó szempontoknak egyfajta kompromisszuma tükröződik vissza a második világháború utáni időszaktól kezdődően abban a pluri-, majd multilaterálisnak, ma pedig már inkább globálisnak¹⁰⁴ nevezhető külgazdasági normarendszerben, amelynek az egyik legmeghatározóbb eleme jelenleg a Kereskedelmi Világszervezet. Ennélfogva a GATT-WTO-hoz köthető, tartalmát tekintve külgazdasági jogi anyagi és eljárási normarendszer biztosítja a globális térben az ipari és mezőgazdasági termékek forgalmának, a szolgáltatások nyújtásának és az egyéb termelési tényezők áramlásának

áfsakötelezettség enyhítésére nem volt lehetőség. Ld. ehhez bővebben: HORVÁTHY B.: *A nyomtalanul kimúlt áfamentesség nyomában*. Műértő, 2005. december 2.

¹⁰⁰ UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Paris 20 October 2005. Letölthető: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf> [2009.06.01.].

¹⁰¹ Az Európai Közösség csatlakozása a csatlakozási okmányok 2006. december 18-i letétbe helyezésével megtörtént. Megjegyezhető, hogy az egyezmény párhuzamos hatáskörbe tartozik, így lehetőségük van a tagállamoknak is csatlakozniuk a konvencióhoz. Elhazánk csatlakozott.

¹⁰² Ld. KIRÁLY M.: *Egység és sokféleség*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007. 252. sk.

¹⁰³ KIRÁLY: *uo*.

¹⁰⁴ Gondolva itt ismét elsősorban a „globális” kifejezés földrajzi értelemben vett jelentésére.

tendenciózan egyre nagyobb szabadságát. Így feltehető a kérdés, hogy egyrészt mi a funkciója és valójában miből eredeztethető ez a normarendszer?

E keretrendszer *elsődleges funkciója*, hogy az említett termelési tényezők áramlását befolyásoló liberalizációs és korlátozó tényezők összhangját megteremtse, vagyis a külgazdasági szabadság egy adott szintjét biztosítsa. Ez azt jelenti, hogy célja a globális tér külgazdasági „játékszabályainak” kialakítása, vagy ha ehhez Snyder gondolatát hozzákapszolgjuk, akkor ennek értelmében a globális külgazdasági normarendszer funkciója maga a *globalizáció kormányzása*.¹⁰⁵ A „kormányzás” ebben az olvasatban, még ha általánosságban megalapozottnak is tekinthető, sokszor inkább helyzettől függőnek és epizodikusnak tűnik. Más megfogalmazásban az itt tárgyalt globális külgazdasági keretrendszer és az azt visszatükröző normarend *nem hézagmentesen* próbálja lefedni az államok (illetve vámuniók, szabadkereskedelmi övezetek) közötti globális külgazdasági folyamatokat, hanem annak *csak bizonyos aspektusait* emeli ki. Ennélfogva a keretrendszer kialakító államok közötti egyeztetések időpontjában súlypontinak nevezhető tematikát szilárdítják meg a globális külgazdasági keretrendszer szintjén normává. Ennek fényében az „epizodikusság” oka végeredményben az, hogy a nemzetközi jogban testet öltő szabályok tartalma kifejezetten az azt megalkotó államok partikuláris érdekeit próbálja összhangba hozni.

Ebből viszont az a következtetés vonható le, hogy a globális külgazdasági normarendszer *kettős – lokális és globális – kompromisszum* eredménye, ennélfogva maga a külgazdasági jogi keretrendszer e kettős kompromisszumra vezethető vissza.

Egyfelől ugyanis *lokális*, vagyis az egyes szereplők (államok, vámuniók) szintjén születik megegyezés a tekintetben, hogy a külgazdasági szabadság mértékének meghatározásakor mely korlátozó és mely liberalizációs faktorok kezelendők prioritásként. Az érintett államon belüli kompromisszum megteremtése nem csak az adott szuverén döntésének függvénye, ugyanis a fent tárgyalt globalizáció folyamatának objektív következménye, hogy az adott állam által képviselt elképzelésre az egyéb aktorok is hatást próbálnak kifejteni. Ez konkrétan megfogalmazva azt jelenti, hogy adott esetben az Európai Unió szintjén a multinacionális vállalati csoportok befolyásukat érvényesíteni próbálják annak érdekében, hogy a termelési tényezők áramlása a saját érdekeiknek megfelelő mértékben

¹⁰⁵ SNYDER: i. m. 34. sk.

legyen biztosított.¹⁰⁶ Ezzel szemben megeshet viszont, hogy egyes nem kormányzati szervezetek, mint a globális hálózatok szintén lényeges szereplői, a saját partikuláris érdekeik (környezetvédelmi, szociális célok stb.) érvényesítése végett a külgazdasági szabadság korlátozása érdekében fognak síkra szállni. Ennek eredményeképpen alakulnak ki különböző megközelítésű lokális egyetértések a külgazdasági rendszer szabadságának kívánatos szintjéről.

A globális szintű kompromisszum pedig már magának a nemzetközi norma megalkotásának a folyamatához kapcsolódik. Ezen a szinten az államok (Unió) a külgazdaság szabadságát végső soron meghatározó globális szabályok kialakítása érdekében a saját kompromisszumos álláspontjaikat alkufolyamatba bocsátják, amelynek eredményeképpen, ha sikerül a globális kompromisszum elérése, konszenzussal normát fogadnak el (*globális külgazdasági jog*). A globális szinten meghatározott feltételek teljesüléséhez azonban nem elegendő önmagában a globális külgazdasági jog (konkrétan pl. a GATT-WTO-normarend) intézményrendszere, hiszen ez esetben végeredményben nemzetközi jogi – többnyire szerződéses – normákról van szó. A „kompromisszum” érvényre jutásának garanciája tehát, hogy a globális szinthez szervesen kapcsolódjon a *lokális külgazdasági jog* is. A globális és lokális szabályozási szint közötti reláció egyfajta implementációs viszonyként írható le. Az előbbi kontextusába behelyezve, a lokális szint jelentősége abban áll, hogy a globális külgazdasági jog formálói (államok, EU) a globális szinten megkötött kompromisszumukat lokális (nemzeti, uniós) szinten végrehajtják, tekintettel arra, hogy a globális szinten – minthogy nemzetközi jogi viszonyról van szó – hatékony végrehajtási és kikényszerítési eszközrendszer nem épült ki.¹⁰⁷

Összekapcsolva tehát az előző fázisokat: a külgazdasági rendszer szabadságáról először az egyes államok (vagy esetünkben az EU) lokális kompromisszumai alakulnak ki, ennek alapján globális szinten (pl. a WTO keretében) létrejön az egyetértés a végleges feltételrendszerről, melyek

¹⁰⁶ Az Európai Unió lokalitására ezt lefordítva az efféle aktorok példájaként hozhatók az uniós ágazati szervezetek, lobbicsoportok (pl. Eurofer, Colipa, Cotance stb.).

¹⁰⁷ A fent már idézett Coleman általánosságban utal a globalizáció kapcsán a globális kat és magát a globalizációt „hidrafejűnek” („*hydra-headed globalization*”). Álláspontja szerint a globalizáció folyamata felszínre hozott egy sor olyan problémát, melyek megoldásán az államok együttműködését igényli. A kormányhivatalok e hálózatokon keresztül hosszasan tárgyalnak és hoznak döntéseket olyan kérdésekben, melyeket viszont csak majd a nemzetállam szintjén tudják végrehajtani, a globalizáció szintjén erre nincs meg az eszközrendszer. COLEMAN: *i. m.* 82.

nemzetközi szerződés formájában öltenek testet. A globális külgazdasági jog forrásai pedig végeredményben az egyes államok (EU) implementációs normáin, vagyis a lokális külgazdasági jog közvetítő közegén keresztül fog érvényre jutni.

Látható, hogy az előbbi folyamat lényeges mozzanata a globális kompromisszum kialakítása. Éppen ezért nem elhanyagolható kérdés, hogy e globális normarendszer kialakításához elvezető „érdekegyeztetés”, alkufolyamat *milyen pozíciójú szereplők között megy végbe*. Ha a GATT–WTO-rendszer fejlődéstörténetére, a GATT 1947 kialakításának és későbbi felülvizsgálatainak körülményeire gondolunk, akkor látható, hogy az ebben megtestesülő globális külgazdasági keretrendszer számos konkrét szabálya nagyobb érdekérvényesítési potenciállal bíró állam igényének megfelelően lett megfogalmazva. Így utalhatunk a GATT XIX. cikkére, amely majdhogynem szó szerint került át az USA és Mexikó által megkötött szabadkereskedelmi megállapodásból, és e klauzula nélkül az Egyesült Államok alá sem írta volna a GATT 1947 egyezményt. De utalhatunk a dömpingellenes szabályozásra is, amelynek a globális szinten megjelenő hatályos keretszabályai több alternatív megoldás „versenyének” eredményeképpen lett meghatározva a GATT uruguayi körtárgyalásán. Nevezetesen, a Kanada és az EK által szorgalmazott modell került be végül a dömpingellenes kódexbe, szembe helyezkedve az alapvetően délkelet-ázsiai kisebb érdekérvényesítési erővel rendelkező államok érdekeivel. Következésképpen a külgazdasági kapcsolatrendszer szabadságát meghatározó „érdekegyeztetési folyamatban” jól kitapintható a *Martonyi* által „*jogi hegemonizációnak*” nevezett jelenség,¹⁰⁸ amely ehelyütt azáltal kap értelmet, hogy a rendszer egyes elemei bizonyos erősebben ható érdekek dominanciája alá kerülnek, viszont a globális külgazdasági rendszerbe belépni kívánó minden szereplőnek ezeket a szabályokat tiszteletben kell majd tartania, még abban az esetben is, ha az a saját érdekeivel szemben állna. Az államok e fajta potenciálja, vagyis hogy milyen mértékben képesek befolyásolni a globális alkufolyamatot, számos – elsősorban gazdasági és politikai – tényezőtől függ, amelyek alapján az államok – leegyszerűsített séma szerint – tipizálhatók is. Az *első csoportba* azok az államok tartoznak, mely a globális alkufolyamatban gazdasági pozíciójuk okán képesek

¹⁰⁸ Vö. MARTONYI J.: Globális jog, európai jog, magyar jog. In: *Ius Privatum – Ius Commune Europae. Liber Amicorum Studia Ferenc Mádl Dedicata*. Budapest, 2001, ELTE-ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék. 193.

domináns módon részt venni és élnék is ezzel a lehetőséggel.¹⁰⁹ A második csoportba viszont azokat a gyenge államokat sorolhatjuk, melyek habár szeretnének bekapcsolódni a globalizáció folyamatába, azonban ennek személyi, pénzügyi, technikai vagy egyéb feltételei hiányoznak, így nem képesek a „globális játékszabályok” kialakítását érdemben befolyásolni.¹¹⁰ A harmadik csoport pedig azon országok egyre szűkebb körét öleli fel, melyek külön utas politikát folytatva nem is kívánnak érdemben bekapcsolódni a globális külgazdasági jog normáinak kialakítási folyamatába – függetlenül, hogy erre egyáltalán képesek lennének, avagy sem.¹¹¹

A fentieket összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy az erősebben ható érdekek hordozójaként megjelenő – *domináns* – államok lesznek azok, amelyek a globális külgazdasági keretrendszer – a „kormányzás” – feltételeit meghatározhatják, de ez sok esetben kevésbé az adott állam valamilyen elvont, általános érdekétől (pl. nemzetgazdasági érdektől) függ, minthogy e mögött a fent említett lokális kompromisszum kialakításának teljes folyamata áll. Más szóval jól körülhatárolhatók azok a konkrét érdekcsoportok (termelői képviselők, ipari érdekhordozók, a fogyasztók stb.), melyektől közvetlenül eredeztethető az érdekek, amiket aztán az érintett erős befolyású állam a globális alkufolyamat során képviselni fog.

¹⁰⁹ Jelenleg elsősorban az USA, EU és Japán. Idővel egyre inkább számolni kell ebben a csoportban Kínával és Indiával is.

¹¹⁰ Említhető volt Magyarország ebben a csoportban mindaddig, amíg nem csatlakoztunk az Európai Unióhoz. Magyarország szava – a gazdasági pozíciója okán – értelemszerűen kisebb súlyt nyomott a latban az Uruguay-forduló során, mint a fejlettebb gazdasági potenciállal rendelkező és aktívabb külgazdasági forgalmat bonyolító országok. Magyarország szempontjából éppen ezen okból kifolyólag hozott jelentős változást az uniós csatlakozás, minthogy a külkereskedelmi folyamatok irányításának a hatásköre átkapcsolódik be az említett globális alkufolyamatba.

¹¹¹ Pl. Kuba, Észak-Korea, egyes arab államok, és nem kizárt, hogy az elmúlt években egyes latin-amerikai országokban lezajló politikai-társadalmi változások nyomán e „renitens államok csoportja” is bővílni fog. Hangsúlyozni kell, hogy mindez nem azt jelenti, hogy említett államok nem kívánnak bekapcsolódni a globális külgazdasági rendszerbe, erre ugyanis mindenképpen rákényszerülnek. Esetükben inkább arról van szó, hogy mátnak a feltételrendszernek, vagyis a globális külgazdasági jognak a megalkotási folyamatából vonják ki magukat, következésképpen a lokális külgazdasági normarendszerük kialakításkor a globális normák nem fogják beszűkíteni a mozgásterüket.

V. Következtetések egy domináns szereplő, az Európai Unió szemszögéből

1. A külgazdasági szabadság kialakítása és az Európai Unió

A tanulmány egyik kiindulópontja a *globális külgazdasági rendszer szabadsága* volt, és ezzel összefüggésben kísérletet tettünk e szabadság kialakításában szerepet játszó fontosabb tényezők bemutatására, valamint vizsgáltuk a szabadság feltételrendszerének – ti. a *globális külgazdasági jognak* – a megalkotásához elvezető alkufolyamat sajátosságait. Így végül nem maradhat el, hogy a kompromisszum kialakításának mikéntjét ne helyezzük az Európai Unió közvetlen perspektívájába. E szemszögből vizsgálva a következő folyamat látszik kirajzolódni. A lokalitást megtestesítő Európai Unió alatti, más szóval: az egyes tagállamok szintjén (*szublokális szint*) elhelyezkedő lobbicsoportok és egyéb érdekhordozók (pl. termelői szervezetek, terméktanácsok, pártok, egyéb tagállami *interest group*-ok) célja, hogy a külgazdasági szabadság melletti, vagy ezzel ellentétben, a korlátozás iránti sajátos érdek- és érvrendszerüket képesek legyenek becsatornázni a globális kompromisszum kialakításának folyamatába. Ez részben történhet közvetlenül az Európai Unió intézményrendszerének irányában kifejtett érdekérvényesítő tevékenységgel (pl. lobbizás az Európai Bizottságnál stb.), vagy megvalósulhat szublokális szinten, a tagállami döntéshozók befolyásolásával. Ez utóbbi leegyszerűsítve a nemzeti álláspont prioritásainak meghatározására kifejtett hatásként értékelhető. Mindezek mellett még számításba kell venni az EU szintjén (*lokális szint*) szerveződő termelői lobbikat és egyéb érdekhordozókat, akik szintén aktívan csatlakoznak be e folyamatba. Ennek eredményeképpen lokális szinten kialakul a külgazdaság szabadságának kívánatos fokozatáról szóló megegyezés, amelyet aztán az Európai Unió globális szinten a többi állammal lefolytatandó alkufolyamatba fog bocsátani. A lokális kompromisszum így voltaképpen az Európai Bizottság *tárgyalási mandátumában* lesz kitapintható. Az alkufolyamat lezárása az említett globális kompromisszum lesz, amely jelentőségét tekintve a GATT-WTO-normák megszületéséhez vezet el (*globális külgazdasági jog*). Maradva az EU perspektívájánál, e GATT-WTO-normák megvalósulásának záloga, hogy lokális szinten megtörténjen az implementáció, amely e szabályok átültetését jelenti a közös kereskedelempolitika európai uniós jogi rendszerébe (*lokális külgazdasági jog*). A közös kereskedelempolitika hatásköri jellegének vizsgálata alapján világos, hogy e normák érvényre jutásához az Európai Unió

esetében nélkülözhetetlen a tagállami, vagyis a szublokális szintű végrehajtás is (*szublokális külgazdasági jog*), tekintettel arra, hogy az EU lokalitásának szintjén egységes külgazdasági igazgatási rendszer eddig (még) nem alakult ki.

Ezen túlmenően megkerülhetetlen az a kérdés is, hogy milyen sajátosságokkal bír az Európai Unió argumentációja, amikor a globális keretek kialakítása során a külgazdasági szabadság mértékéről kialakított saját lokális kompromisszumának fényében bocsátkozik alkuba. Kérdéses továbbá, hogy e szempontok – vagyis a szabadság elleni és melletti érvek – miként kerülnek át ezután a gyakorlatba, egyszerűbben megfogalmazva: *milyen sajátos értelmezést nyernek a szabadságot elősegítő és korlátozó faktorok az Európai Unió szemszögéből nézve?*

2. A globalizáció és a közös kereskedelempolitika kapcsolata

Így elsőként komplex összefüggésekre irányítja rá a figyelmünket, ha az Európai Unió látószögéből vizsgáljuk meg a *globalizáció* folyamatát, amelyet az előzőekben a szabadságot elősegítő objektív tényezőként tárgyaltunk. A globalizációból levezetett „dezetatizáció” jelenségének végeredményben maga az Unió is elszenvedője, nevezetesen ez a konkrét probléma szempontjából annyit tesz, hogy a globális külgazdasági rendszer meghatározásának folyamatában az EU már csak mint a globális hálózatok egyik szereplője vehet részt. Ezzel szemben egyre nagyobb jelentőséget kapnak az egyéb aktorok, úgy mint a különféle lobbicsoportok: termelői, ipari érdekszövetségek vagy akár erős pozíciójú multi- illetve transznacionális vállalatok. E folyamatok kimutathatók a közös kereskedelempolitika döntéshozatali mechanizmusában is. Gondolni lehet arra, hogy az uniós kereskedelempolitikai döntéshozatal rendkívül nyitottá vált az elmúlt évtizedben. Az Európai Bizottság szélesre tárt kapuján keresztül jóformán bármely kellő potenciállal felvértezett érdekhordozó közvetlen módon képes befolyásolni a védelmi intézkedések alkalmazását, és mindez ma már átlátható, kvázi demokratikus elemeket is egyre inkább magába olvasztó eljárásokban történik. Hogy ezek az aktorok miként voltak képesek hatékonyan gyakorolni a befolyásukat, az némileg leegyszerűsítve abból derül ki, hogy konkrét esetben az EU elfogad-e újabb koncessziókat, vagy éppen ellenkező hatást kiváltva, pl. bevezet-e korlátozó intézkedést.

Mindemellett arra is utalhatunk, hogy a közös kereskedelempolitika általános koncepciójának kialakítása ma már egy lényegesen publikusabb eljárásban történik, mint korábban. Jól példázza ezt a közös kereskede-

lempolitika reformjának 2007-ben lezárult előkészítő szakasza, amelynek célja az volt, hogy a tervezet kidolgozása a nyilvánosság teljes bevonásával történjen és adott legyen a lehetőség az álláspontok közvetlen előadására. Ennek része volt egy kampány, melynek keretében bármely érdekelt szereplő interaktív módon tehetett javaslatokat, véleményt nyilváníthatott az Európai Bizottságnál. E több hónapos „reflexiós időszak” nem csak a belső piac szereplőinek, hanem mindazon külpiazi érdekhordozóknak – az amerikai ügyvédi irodáktól kezdve a délkelet-ázsiai vállalatokig – nyitva állt, akik exportőri oldalról szereztek tapasztalatot a közös kereskedelempolitika működéséről. A fentiek alapján a globalizáció szempontjából az az elsődleges következtetés vonható le, hogy *a közös kereskedelempolitika feltételrendszerének kialakításában jelentős súllyal kell számolni a globális hálózatok különféle érdekhordozóival.*

Van azonban egy másik jelenség: a *transznacionális vállalatok* megjelenése, amely szintén a globalizációval hozható összefüggésbe és valószínűsíthető, hogy ennek alapján az Uniónak idővel át kell majd gondolnia a közös kereskedelempolitika lokális szintű működtetését. Ennek hatásait szemléletesen mutathatjuk be a külkereskedelmi védelmi eszközök alkalmazásának példáján keresztül. Egyre több problémát vet fel ugyanis a védintézkedések alkalmazása akkor, ha a korlátozó hatás olyan transznacionális vállalat EU-ba irányuló exportját is érinti, amely részben vagy egészben európai befektetők tulajdonában van. Ezek azok az eredetileg európai vállalatok, melyek termelésük egy részét költséghatékonysági és ezzel összefüggő versenyképességi megfontolások miatt más kontinensre telepítik. E helyzetekben a korlátozás melletti és elleni érvek összevetése szinte megoldhatatlan dilemma, valójában csak kedvezőtlen megoldások között lehet válogatni. Egy példával szemléltetve: ha az európai tulajdonú vállalat dömpingpraktikát alkalmazva akarja importálni a termékét, az Unió az eljárásában dönthet úgy, hogy betartva globális és lokális külgazdasági jog dömpingellenes szabályait, a dömpingellenes vámot szab ki. Ekkor azonban nem kizárt, hogy az érintett transznacionális vállalat a még Európában maradt termelését is végleg felszámolja, amely többek között negatív szociális hatásokat fog indukálni. Ha viszont nem történik meg korlátozó intézkedés, akkor az „eseti felmentés” efféle következtelen gyakorlata nehezen lesz összeegyeztethető a globális külgazdasági jog normáival, de értelemszerűen egy ilyen döntés károsan érintheti a transznacionális vállalat Unión belüli versenytársait (utóbbiak akár ugyanúgy leépítésre kényszerülhetnek stb.). *A transznacionális vállalatok megjelenése tehát új megvilágításba helyezi a külkereskedelmi védelmi intézkedések alkalmaz-*

hatóságát, azonban aligha várható, hogy erre az átfogó megoldást az Európai Unió saját lokális külgazdasági jogának keretei között meg fogja találni. Inkább számolni kell azzal, hogy e problémák kezelésére nélkülözhetetlenné fog válni a globális kompromisszum kialakítása és annak transzponálása a globális külgazdasági jog normáinak rendszerébe.

3. A szabadkereskedelmi politika hatásai az Európai Unió szintjén

A szabadságot elősegítő tényezők között másodikként tárgyalt *szabadkereskedelmi politika* és az Európai Unió viszonyának leírása kevésbé nehéz feladatnak tűnik, ugyanis az EU közös kereskedelempolitikájának kialakítását már kezdetektől fogva a szabadkereskedelmi politika szellemisége hatotta át. Eredetileg az EGKSz 110. cikkében jelent meg és az EUMSz 206. cikke is tartalmazza azt a rendelkezést, amely a vámunió céljaként a világkereskedelem fejlesztésével együtt a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetését és a vámakadályok csökkentését jelöli meg. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint e szabályok normatív jelleggel bírnak, vagyis a közös kereskedelempolitika kialakítása során a szabad kereskedelem alapelveinek involválása az Európai Unió esetében egyenesen „alkotmányos” kötelezettség. *Ez azonban nem jelenti az úgymond abszolút szabadság céltételezését*, mert az alapszerződésben fellelhető szabadkereskedelmi klauzula ellenére lehetőség van arra, hogy az Európai Unió meghatározott feltételek mellett formálisan e célokba ütköző – restriktív vagy tiltó jellegű – intézkedéseket alkalmazzon.

Hogy a közösségi gyakorlatban e gazdaságfilozófiai alapállás milyen mértékben tükröződik vissza, időszakonként változik. A szabadkereskedelmi politika következményeként említett általános liberalizáció folyamatából értelemszerűen az Európai Unió sem maradt ki. Megállapíthatjuk azonban, hogy a globális külgazdasági jogban is visszatükröződő általános liberalizáció, valamint az ezzel párhuzamosan lezajló tarififikációs folyamat a '70-es évektől kezdve a közös kereskedelempolitika gyakorlatában főszerephez juttatja a külkereskedelmi védelmi intézkedéseket, illetve az akkor még explicit módon nem tiltott ún. „szürke zónás” védezkö-zöket. Arról van szó tehát, hogy a GATT felülvizsgálati fordulón a globális alkuban az Unió vállalja az elsősorban ipari termékeket érintő vámjainak jelentős csökkentését, és így elesve a vámvédelem nyújtotta lehetőségektől, olyan eszközökhöz folyamodik, mint a dömpingellenes, szub-abszcióellenes eljárások, amelyek ugyan a szabadkereskedelmi politika abszolút értelmezésével nem egyeztethetőek össze, azonban azok „legális

kivételeként” jogszerűnek minősülnek. *Ilyenformán a szabadkereskedelmi politika felvállalása végeredményben a külkereskedelmi védelmi intézkedések felértékelődéséhez vezetett el, és e folyamat mind a mai napig megfigyelhető.*

4. A külgazdasági szabadság korlátozása melletti érvek az EU gyakorlatában

A külgazdaság szabadságát elősegítő tényezők mellett a korlátozást alátámasztó szempontok is megvizsgálhatók az EU közös kereskedelempolitikájának nézőpontjából. Általánosságban megállapítható, hogy a korlátozás indokai az Európai Unió esetében elsősorban gazdaság- és versenypolitikai célhoz köthetők. A kül- és biztonságpolitikai célkitűzés, valamint a kultúrapolitika hatása a közvetlenül nem játszik szerepet, illetve a fogyasztóvédelem, valamint a szociálpolitikai hatása is csak közvetetten jelenik meg.

A környezetvédelmi politika esetében ma még szintén csak indirekt behatásról beszélhetünk, azonban érezhető néhány – jelen sorok szerzője által kifejezetten szükségesnek tartott – változás előszele, amely a jövőben a környezetvédelmi politika és a kereskedelempolitika erősebb összhangját teremtheti meg. Ugyanis ha csak a két politikának az alapszerződési rendelkezéseit vizsgáljuk, jelenleg szembeűnő az ellentmondás. Gondolni kell itt elsősorban arra, hogy ma már többnyire általánosan elfogadott: az EUMSz 206. cikkében) szereplő és fent is idézett célkitűzés, nevezetesen a világkereskedelem fejlesztése és az ennek alapját adó liberalizációs szándék *egyenesen szembemegy a környezetvédelmi politika célkitűzéseinek*. Más-képpen megfogalmazva, a globális környezetvédelmi kihívások tudatosítását követően ma már világosan látható, hogy a kereskedelempolitika illetén céltételezése nem valósítható meg, csak a környezetvédelmi érdekeink ellenében és annak rovására. A kivezető út e két szakpolitika „párharcából” az lehet, ha a közös kereskedelempolitika princípiumának a *világkereskedelem fenntartható fejlesztését* tekintjük, beemelve ilyképpen a kereskedelempolitika szempontjai közé a fenntartható fejlődés doktrínáját. Ennek az biztosíthat ígéretesnek tűnő keretet, hogy a környezetvédelmi szempontok szektorális integrációját célzó ún. Cardiff-folyamattal összhangban az alapszerződés utóbbi módosításai az Unió általános céljaként¹¹² és külkapcsolatainak célkitűzéseként,¹¹³ valamint ami ennél is

¹¹² EUSz 3. cikk (3) bekezdés: „(...)Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul (...)”.

fontosabb: egyenesen az uniós jog horizontális elveként jelenítik meg a fenntartható fejlődést.¹¹⁴ Kereskedelempolitikai szempontból a fenntarthatóság horizontális elve, mint a külkapcsolati alapelv a fejlesztési együttműködések kapcsán is releváns, így a harmadik államokkal kötött fejlesztési egyezmények célja a *fenntartható gazdasági és kereskedelmi fejlesztés* kell hogy legyen.¹¹⁵ A gyakorlat ennél még általánosabb törekvéseket is tartalmaz, ugyanis az Európai Bizottság külső szakértőkre támaszkodva, tulajdonképpen külső audit formájában, 2002 óta egyfajta „fenntartható fejlődési hatásvizsgálatot” (*Trade Sustainability Impact Assessments*) folytat le minden olyan kereskedelmi egyezmény esetében, amelyekről a tárgyalások lezárultak és a ratifikációra vonatkozó tervezet elkészült.

Másrészt pedig a közös kereskedelempolitika kereteinek kialakítása során, valamint a globális külgazdasági jogról folyó alku kapcsán az Európai Unió álláspontját jelenleg már közvetlenül befolyásolja a fenntartható fejlődés alapelve. A 2006-ban revideált uniós *fenntartható fejlődési stratégia* külön célkitűzéseként lett meghatározva, hogy az Európai Uniónak a WTO dohai felülvizsgálati fordulóján meg kell jelenítenie a fenntartható fejlődés szempontjait.¹¹⁶ A stratégia félremagyarázhatatlan képet ad arról, hogy az Európai Unió milyen módon kívánja a kereskedelempolitika részévé tenni a fenntartható fejlődés alaptételét, ennél fogva kiolvasható az is, hogy miként képzei el feloldani a közös kereskedelempolitika és a környezetvédelmi politika érték- valamint célkonfliktusát. Az álláspont leglényegibb eleme – amely a Doha-forduló jelenlegi fázisában végső soron az EU lokális kompromisszumának tekinthető –, hogy az Európai Unió e konfliktusok feloldását nem a liberalizáció rovására képzei el, hanem éppen fordítva. Síkraszáll a nemzetközi kereskedelmet gátló akadályok további felszámolása mellett, viszont mindezt csak olyképpen tartja elképzelhetőnek, ha ezzel párhuzamosan a globális külgazdasági jog részévé válnak *alapvető környezetvédelmi standardok* is. Jelenleg eszközöként úgy teszük lehetővé az olcsó tömegtermelést, hogy mindközben a természeti környezet állapotát tragikus állapotba taszítják. El

¹¹³ Ld. EUSz 21. cikk (2) f) pont.

¹¹⁴ EUMSZ 11. cikk: „(...)A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. (...)”.

¹¹⁵ Vö. EUMSZ 208. cikk és EUSz 21. cikk.

¹¹⁶ Ld. ehhez: *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*. 20. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf> [2009.06.01.].

kell ismerni, hogy az Európai Unió álláspontja ezzel felkínál egyfajta megoldást a két politika kibékíthetetlennek látszó ellentmondásaira, és a fejlett ipari államok között még mindig ez az elgondolás tekinthető a legtudatosabbnak és leginkább felelősségteljesnek az ökopolitika szempontjából. Észre kell azonban venni, hogy az Európai Unió álláspontja is hosszú távon inkább csak az alapvető problémák kikerülését hozhatja. A EU által képviselt álláspont vagyis a „liberalizáció+nemzetközi ökostandardok” képlette, kétségtelenül a legideálisabb megoldás lenne az uniós versenyképesség perspektívájából, így a fellépés lehetőségét biztosítaná az olyan, a nemzetközi kereskedelemben jelenleg kezelhetetlen jelenségekkel szemben, mint pl. az ökodömping problémája. A környezetvédelmi politika szempontjából viszont ez csak némi és időleges enyhülést jelentene. A liberalizáció további kiteljesítése ugyanis szükségképpen a nemzetközi kereskedelem volumenének növekedésével jár, és jelenleg a negatív környezeti hatások irányából nézve ez jelenti a legkomolyabb kihívást. Mind ez azért állítható, mert egy termék adott esetben egyik kontinensről a másikra történő elszállítása kapcsán keletkező negatív környezeti hatások – tulajdonképpen externális költségek – rendkívül magas szintűek lehetnek. Ennek mértéke számos tényezőtől függ (távolság, fuvarszervezés, fuvarozási módok, a fuvarszervezők technológiai háttere és ezáltal emissziós értéke stb.), de nem túlzás azt állítani, hogy az ezzel összefüggésben bekövetkező, de az érintett vállalkozások üzletpolitikájának és pénzügyi mérlegének szintjén sosem kalkulált költségek akár a termékek forgalmi értékének többszörösét is elérhetik. A fő probléma ugyanis az, hogy e költségek jelenleg éppenséggel sem a gyártót, sem a forgalmazót stb. nem terhelik, hanem végső soron azokért mintegy negatív környezeti hatásként a jelenlegi és a jövő generációk „egyetemlegesen” kötelesek helytállni. Hosszú távon a kiutat mindenképpen e költségek leküzdése jelenthetné, amely ellenben nem eredményezné szükségképpen a liberalizáció szintjének visszavetését és így a külgazdasági szabadság korlátozását, hiszen a költségek csökkentését szolgálhatja a technológia fejlődése is (minimális szennyezési mutatóval rendelkező fuvarszervezők kifejlesztése stb.).

Tömören összegezve megállapítható, hogy az Európai Unió a külgazdaság szabadságába való beavatkozást megindokló tényezők kapcsán a kereskedelmi korlátozások lehetőségét nem kívánja bővíteni. Az utóbbi évtizedben megjelenő egyes anomáliák (pl. ökodömping) kapcsán nem az újabb védekezések megteremtésében, hanem az efféle anomáliákat előidéző magatartásokkal szembeni globális szintű standardok előírásában látná a megoldás kulcsát.

VI. Záró megjegyzések

Milyen általános következtetésre juthatunk a fenti ismertetés alapján? Egyrészt az mélyebb indokolás nélkül megállapítható, hogy még ha formálisan a *globális külgazdasági normarendszer* (GATT-WTO-normarend) nemzetközi jogi norma is és így annak megalkotói a szuverén államok, vagy vámuniók működtetéséért felelős nemzetközi szervezetek (EU), e jogalkotók akaratának kialakításában – *szociológiai értelemben* – egyre nagyobb szerepet játszanak a globális hálózatok egyéb szereplői. A fent elmondottakra és a globalizáció folyamatára visszautalva pedig kijelenthető, hogy ma már a globális külgazdasági rendszernek (és magának a globalizációnak) az irányítása során a „kormányrudat” ténylegesen egyre kevésbé az államok, mint inkább az egyéb szereplők, a globális hálózatok erősebb aktorai mozgathatják.

Másfelől pedig nyilvánvalónak tűnik, hogy globalizáció eme privát aktorai (érdekcsoportok és egyéb érdekhordozók) akkor lesznek képesek saját érdekeiket bevinni a globális külgazdasági normarendszer keretei közé, ha az *erős befolyású államok és szervezetek* (Egyesült Államok, Európai Unió) *lokális kompromisszumaira próbálnak hatást kifejteni*. Anélkül, hogy részletesebb elemzésbe fognánk ennek igazolására, inkább ehelyütt csak az Uruguay-forduló egyik momentumára támaszkodnánk. A GATT reformját célzó Uruguay-forduló neuralgikus pontja – hasonlóan egyébként a jelenleg folyamatban lévő Doha-körtárgyaláshoz – a mezőgazdasági megállapodás volt, amely nyilvánvalóan egyfajta globális kompromisszumot feltételezett akkoriban (ez következett formálisan a felülvizsgálat kialakult eljárási szabályaiból is). Viszont az már a megállapodást megelőzően látható volt, hogy az esetlegesen elfogadott mezőgazdasági megállapodás arculata erősebben fog megfelelni az akkori EGK vagy az Egyesült Államok mögött álló mezőgazdasági szektor elvárásainak, mint egy lényegesen kisebb potenciállal bíró WTO tagállam egyedi, sajátos érdekeinek. Ez leegyszerűsítve pedig azt jelentette, hogy a kompromisszum a mezőgazdasági témakörben végeredményben az USA és az EU lényegi szempontból jelentősen eltérő érdekeinek összeegyeztethetőségétől függött, amit végül az 1992-ben az USA és az EK által közösen elfogadott ún. „Blair House”-kompromisszum vissza is igazolt. Igaz, ha konkrétan a mezőgazdasági témakörben az uruguayi „receptet” rá akarjuk vetíteni a jelenleg megállapítás nem teljes egészében bizonyul helyesnek. Pontosabban fogalmazva: e témában az erős (*első csoportba tartozó*) államok bővülő köré-

vel kell szembenézni. A tárgyalásokon ugyanis Brazília, Kína és India vezetésével formálódik egy több, mint 20 országot magában foglaló csoport, amely képes volt közel száz fejlődő állam támogatását is elnyerni. Ezen országok határozott álláspontot képviselnek a mezőgazdasági megállapodás tartalmi kérdéseiben is, és ahogy az eddigi események mutatják, e szempontok figyelmen kívül hagyásának esetén akár a forduló további elhalasztását is eredményezhetik. Az egyes szereplők közötti erőviszonyok tehát átrendeződni látszanak.

Legvégül nem kerülhető el, hogy ne essen szó a 2008 júliusában a genfi találkozón megakadt Doha-fordulóról. A globális alku elmaradásának, a tárgyalások jelenlegi nyugvásának van egy, az EU-szintjén kitapintható tanulsága. Már a 2008 nyári találkozót közvetlenül megelőzően világosan kirajzolódott, hogy míg az EU-tagállamok egy része a nagyobb liberalizációt támogatja, mások – élükön elsősorban Franciaországgal – inkább a protekcionista vonalat képviselik. Így voltaképpen az EU egészének nevében fellépő Európai Bizottság úgy indult neki a találkozónak, hogy a lokális kompromisszumot sem sikerült a tagállamoknak a lényegi kérdésekben kialakítania. Ennek hiányában a globális megegyezés esélye eleve csekélynek mutatkozott. A jövőre nézve pedig bizony jelenthető ki, hogy a tagállamok egységes álláspontjának hiányában az Európai Unió a későbbiekben *sem lesz képes hatékonyan domináns szereplőként* fellépni a soron következő globális tárgyalásokon.

És hogy mit jelent mindez szélesebb perspektívába helyezve? Valószínűsíthető, hogy amennyiben a világkereskedelem liberalizációjával kapcsolatos tárgyalások eredménytelenül fejeződnek majd be – a jelenlegi helyzet erre enged következtetni –, akkor hasonló sors várhat globális tárgyalásokra más témákban is. Így megakadhatnak példának okáért az éghajlatváltozás hatásainak csökkentését célzó eszmecserék is, amelyek következményei viszont már beláthatatlanok lennének.

* * *



THE GLOBAL TRADE SYSTEM FROM THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN UNION

by Balázs Horváthy

In the era of the globalization also the foreign trade law is strongly influenced by external factors which are capable to hinder the regulatory autonomy of the states or of the European Union itself. The main aim of this article is to set up a frame showing the real reasons behind these factors. The first chapter of the essay establishes the analytical framework and defines the concept of 'freedom of foreign trade.' The second chapter focuses on factors which can cause the completion, perfection of the 'freedom of foreign trade.' In this way the article analyses the impacts of globalization as well as of the liberal free trade policy which help dismantling the obstacles of the foreign trade. The third chapter of the article reflects on the opposite dynamic. It provides an account on the possible impacts of economic policy, competition policy, environmental policy, social policy, consumer protection policy, cultural policy, foreign and security policy. These factors may justify the application of restrictive trade measures; as a result it can lead to the hindrance of the trade relations. The following, fourth section of the paper points out how these factors contributing or hindering the freedom can be brought into harmony; and how the compromise about these factors can be shaped out in the global and in the local foreign trade law. The fifth, concluding chapter summarizes the impacts of globalization and the other factors on the level of the European Union and discusses the role of the EU in the process of setting up the legal framework of the global trade system. This process is changing and it needs innovative approach of the EU for avoiding the possible decline of its influence. Namely, the EU and other countries are today only sole actors of the global networks and the weighty newcomers like NGO's or transnational companies are already able to promote their own interest in the regulation of the global trade system.

Pap András László*

MEGJEGYZÉSEK A NEMZETBIZTONSÁGI INTÉZKEDÉSEK KISZERVEZÉSÉNEK MÓDSZERTANÁHOZ**

A tanulmány¹ a rendvédelmi szervek hatáskörbővítését, különösen a terrorizmus elleni harc során életbe léptetett különböző biztonsági intézkedéseket vizsgálja, valamint ezek hatását a különböző nem-állami szereplőkre. A téma azért fontos, mert két, alkotmányos és emberi jogi szempontból önmagában is érdekes folyamat összekapcsolódását jelenti: a magánszféra korlátozásának hagyományos kérdése mellett ugyanis felmerül az, hogy a rendészeti feladatok privatizálásának, kiszervezésének régóta tartó folyamatában egy új szakasz jelenik meg, és a folyamat kétirányúvá válik. A privátszféra egyfelől áldozata azoknak a terrorizmus elleni harc égisze alatt folyamatosan bővülő nemzetbiztonsági ellenőrzési mechanizmusoknak, amelyek például a légi társaságokat, bankokat, internetszolgáltatókat, telefontársaságokat terhelő, a rendészeti szervekkel történő együttműködési kötelezettségeket írnak elő. Másfelől ugyanakkor egyes jelentős iparágat képviselő, első sorban az információs–technológiai szektorban működő cégek számára mindez rendkívül jövedelmező üzleti lehetőségeket is hordoz, így egyes vállalatok és iparágak a folyamat kedvezményezettjeivé, sőt katalizátoraivá is válnak. Ráadásul mindeközben a terrorizmus elleni harc sajátos pszichológiai környezetében az alapjogi és a jogpolitikai elemzések többsége nem jut túl a „szabadság versus biztonság” elméleti, és meg lehetőségen doktriner vitájánál, és azzal együtt, hogy adottnak veszi, hogy a

* Habilitált egyetemi docens, tudományos főmunkatárs, MTA Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30.

E-mail: pap@jog.mta.hu

** A jelen tanulmány az OTKA 60756 projektum keretében készült. A szerző ezúton is köszönetet mond a projektum témavezetőjének, Földi András professzor úrnak a jelen dolgozat elkészítéséhez adott értékes szakmai tanácsaiért.

¹ Az írás a 2009 áprilisi konferenciára készített előadás anyaga, a tárgykörrel ld. még PAP A. L.: Rendészeti hatékonyság-ellenőrzés – különös tekintettel a terrorizmus elleni harcra. *Rendészeti Szemle*. 57. 2009/6. 50–60., PAP, A. L.: Introducing the „Efficacy” element into the „Liberty vs. Security” Dilemma. *Fundamentum, Human Rights Quarterly*, English Edition 12. 2008. 91–101.

„szabadság” és a „biztonság” zéró összegű játék, a „biztonság” fogalmát kritika nélkül azonosítja a kormányzat vagy a szakpolitika által javasolt különböző biztonsági intézkedésekkel, azok valós hatásának és társadalmi költségeinek vizsgálata nélkül. Annak ellenére, hogy ez logikailag elengedhetetlen lenne az egyes intézkedések alkotmányosságának megállapításához alkalmazott „szükségesség–arányosság” alapjogi teszt alkalmazásához. Ezt a helyzetet a jogalkotók ki is használják: a hatékonyság és a kiszervezés eredeti logikáját megtörve nem (csak) akkor fordulnak a privátszférához, ha az olcsóbban vagy jobban tud egy-egy állami feladatot ellátni, és nem (csak) akkor írnak elő együttműködési kötelezettségeket, ha ezt valamilyen konkrétan meghatározott bűnmegelőzési vagy nemzetbiztonsági cél indokolja, hanem e követelményeket éppen hogy a magánszektor egyes szereplőinek tevékenységéhez, azok szolgáltatásaihoz igazítják. Az Európai Unió utas-nyilvántartási adataira tervezett szabályozás kapcsán (amely magában hordozza a különböző, részben szenzitív adatok összekapcsolásának lehetőségét, és ezáltal komoly alapjogi problémákat vet fel) az Európai Alapjogi Ügynökség és az Európai Parlament például egyaránt felhívta a figyelmet arra,² hogy úgy tűnik, pusztán azon az alapon születnek szabályozási koncepciók, hogy rendelkezésre állnak kereskedelmi célzattal gyűjtött adatbázisok, azaz a privátszféra rendelkezik bizonyos forrásokkal, amelyeket akár fel is lehetne használni.

Elsőként a rendészeti, nemzetbiztonsági feladatok kiszervezésével, a magánszférára hárításával kapcsolatos általános kérdést tekintek át, ezt követően rátérek a terrorizmus elleni harc során bevetett eszközök hatékonyságának vizsgálatára, végül néhány megjegyzést teszek a terrorizmus elleni harc során alkalmazott nemzetbiztonsági intézkedések módszertanához kapcsolódóan. Az írás során – terjedelmi korlátokra tekintettel – részletes esztanulmányok mellőzésével csupán néhány, első sorban amerikai és Európai Unió példa bemutatására kerül sor.

1. Rendészeti és nemzetbiztonsági kiszervezés

Alkotmányossági szempontból fontos különbség van a privátszféra részvételével ellátott különböző rendészeti, nemzetbiztonsági feladatok között

² European Parliament Resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, P6_TA(2008)0561, Para 6.

abban a tekintetben, hogy a kiszervezésre kógens vagy diszpozitív formában kerül-e sor. Azaz: a magánszféra köteles-e partnerként közreműködni a nemzetbiztonsági, bűnmegelőzési intézményrendszer működtetésében (ilyenek a bankszektor, a légi társaságokat, vagy a szolgáltatóipar egyéb szereplőit érintő adatszolgáltatási és adatfelvételi, adatelemzési kötelezettségek), avagy azt piaci alapon, profitért, önkéntesen végzi. Kezdjük az utóbbival.

1.1. A hagyományos, „diszpozitív” rendészeti kiszervezés

A „diszpozitív” rendészeti kiszervezés legfontosabb jellemzője az, hogy a privátszféra közhatalmi kényszer hiányában, önkéntesen, piaci alapon lát el hagyományosan az állami közhatalom-gyakorlás körébe tartozó feladatokat. Az állami szerepvállalás kérdése a politikai filozófiától kezdve az alkotmányjogon keresztül a közgazdaságtanig számos tudományágban központi helyet foglal el.³ A vizsgálatok jelentős része ugyan arra keresi a választ, hogy hol húzódik az állami beavatkozás határa, azaz meddig terjedhet az állami szabályozás vagy a szabadságjogok korlátozása, de nem kevésbé fontos kérdés az állam által kötelezően ellátandó feladatok meghatározása sem. Ha sikerül is megállapítani a *sui generis* állami feladatok körét, újabb kérdések merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a feladat-ellátás szabályainak meghatározásával és a szolgáltatások ellenőrzése mellett átruházható-e ezen feladatok ellátása a közszférán kívüli szereplőkre anélkül, hogy az az állam alkotmányos vagy a politikai filozófia által meghatározott kötelezettségeinek megsértését eredményezné? Ha igen, a kiszervezett feladatokat ellátó szervezetek részesülhetnek-e közpénzekből a szolgáltatás ellátásáért? Ha a privátszféra olcsóbban és hatékonyabban el tudja látni az állami feladatot, nem egyenesen a közpénzek optimális felhasználásból fakadó kötelessége-e az államnak az kiszervezés? Mi a helyzet akkor, ha az állami közfeladat ellátása mellett olyan externáliák is kapcsolódnak a magánszféra által nyújtott szolgáltatáshoz, ami adott esetben, ha a szolgáltató tisztán állami szerv lenne, sértené az állam világnézeti vagy politikai semlegességének elvét? Olyan általános kérdésekig is eljuthatunk, hogy egyáltalán meddig tart az államiság, sőt az állami szuverenitás; vajon kellően alapos feladat-meghatározás és felügyelet mel-

³ Az ezen alfejezetben foglaltak bővebb kifejtésére ld: PAP A. L.: Közbiztonság magánkézben? A huszonegyedik századi rendészeti kiszervezés problematikája amerikai példák nyomán, *Állam és Jogtudomány*, XLVIII/2 (2007), 247–272.

lett akár a közhatalom legbelső lényegéhez kapcsolódó jogosítványok és tevékenység: például a polgárokkal szemben alkalmazható legitim fizikai kényszer monopóliuma, vagy katonai erő alkalmazása is kiadható magán-személyeknek, cégeknek, szervezeteknek? Hol húzható meg a határ, és mennyiben más az állam közjogi szerepéből fakadó szolgáltatási, feladatellátási monopólium vagy kötelezettség szempontjából az, ha a rendőrség informatikai rendszerének kialakításában és működtetésében vagy a hadsereg élelmiszerkészleteinek biztosításában vesz részt egy magáncég, mint amikor kényszerintézkedési jogosítványok birtokában egy atomerőmű vagy egy bevásárlóközpont védelmét látja el, netán katonai műveleti területen speciális felderítési akciót hajt végre?

Tény: az állam például az oktatás, az egészségügy, vagy a szociális ellátás terén erőteljesen (de ha a közbeszerzés által érintett teljes körre gondolunk, még ennél is nagyobb mértékben) épít a magánszféra üzleti alapú részvételére az állami feladatellátásban.⁴ Bevett definíció szerint a kiszervezés egy olyan üzleti módszer, amelynek alkalmazásával magas szintű szakértelmet igénylő feladatokat képes egy szervezet ellátni anélkül, hogy ehhez jelentős belső erőforrásokat kellene kiépítenie és működtetnie – és ezáltal elérhetővé válnak olyan módszerek és eszközök, amelyeknek saját fenntartása nem lenne hatékony. Az állam (és gondoljunk például a középkori királyi nemesi *insurrectio*, vagy az adóbeszedés delegálására: nem is csak a modern állam)⁵ mindig is élt e lehetőséggel. A kérdés csak az, hogy mennyiségi vagy minőségi változás tanúi vagyunk-e? Azt is meg kell említeni, hogy a legtöbb „állami” feladat eleve csak a modern államszervezetben vált államivá és mondjuk az, hogy a legitim fizikai kényszer monopóliuma *sui generis* állami és csakis az állam által gyakorolható feladat sem az elmélet sem pedig a gyakorlat szintjén nem zárja és soha nem is zárta ki az egyes konkrét feladatok delegálását – már

⁴ Amerikában az adóhatóság, az Internal Revenue Service kiszervezi az adóhátralékok beszedését és adósságbehajtó magáncégeket bíz meg a feladattal, úgy, hogy azok részesedést kapnak a befolyt pénzből. Ld. pl. <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=155136,00.html> (ellenőrizve 2008-12-23).

⁵ Lucia Zedner rámutat arra, hogy bár most a rendőrség maga a megtestesült államhatalom, a rendvédelem jelképes monopóliuma is csak az utóbbi száz évet jellemezte, egyébként az mindig is a magánszféra és az állam közösen ellátott feladata volt és történetileg az egyéni felelősség és a közösségi önvédelem is fontos szerepet játszott a rendvédelmi (bűnüldözői és vádképviselői) feladatok ellátásában. A céhek korát követően Angliában tak létre. ZEDNER, L.: Policing before and after the police, *British Journal of Criminology*, January, 2006, 88–89.

amennyiben egy kellően kimunkált politikai és jogi garanciarendszer biztosítani tudja az állam által diktált elvárások megvalósulását.

Az üzleti alapon, tehát az *oursourcing* eredeti logikája alapján működtetett rendészeti kiszervezés annak ellenére vet fel alkotmányossági kérdéseket, hogy itt nem beszélhetünk a privátszférát kötelező erővel sújtó közhatalmi rendelkezésekről. Tartalmi és terjedelmi korlátokra tekintettel ehelyütt csak három fontosabb terület sajátos problematikáját villantom fel – döntően amerikai példákon keresztül.

1.1.1. Közbiztonság és magánrendőrség

Amíg az 1960-as évek végén Amerikában még majdnem kétszer annyi hivatásos állományú rendőrt találhattunk, mint ahány embert a privát biztonsági szolgáltatóipar foglalkoztatott, az utóbbi évtizedekben a trend egyértelműen megfordult.⁶ Manapság a különböző ipari létesítmények és pénzintézetek mellett magán biztonsági cégek alkalmazottjai őrzik az irodaházak, közlekedési eszközök, sportlétesítmények, bevásárlóközpontok, de egész bevásárló- és lakónegyedek biztonságát is. Egy átlagos amerikai, főleg, ha valamennyire tehető, nagyobb gyakorisággal találkozik biztonsági őrrrel, mint rendőrrel. Korinek László rámutat, hogy amíg 2004-ben az Egyesült Államokban a hivatalos adatok szerint 43 000 (vállalkozói és alkalmazotti) magánnyomozói álláshely volt, míg a foglalkoztatott biztonsági őrök létszáma valamivel meghaladta az egymilliót úgy, hogy ugyan ezen időszakban 842 000 rendőri státust lehetett betölteni beleértve a nyomozói munkaköröket is. Magyarországon a számok még jelentősebb eltérést mutatnak. A Személy-Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara statisztikája szerint ugyanebben az évben 112 066 személy volt olyan igazolvány birtokában, amely privát biztonsági tevékenység ellátására jogosítja, de még az aktívnak minősített biztonságiak is 69 951-en voltak 2005. szeptember 1-ei állapot szerint, ami több mint duplája a hivatásos rendőrök létszámának.⁷ (Ez utóbbi 2005. január 1-jén az ORFK nyilvántartása szerint 29 449 fő volt.⁸

⁶ Ld. pl. SKALANSKY, D. A.: Private police and democracy, *American Criminal Law Review*, Winter 2006. 89.

⁷ 2008 decemberében 121 757 és 102 093 aktív tagot számlált a kamara. Finszter Géza megjegyzi, hogy várakozáson felüli gyorsasággal és extenzitással fejlődött (ki) a magyar biztonsági piac. 1998-ban például kétezerhez közelített a vagyonvédelmi vállalkozások száma, ami közel 40 000 alkalmazottat jelentett, úgy hogy ezidőtájt Németországban mind-

A rendvédelem terén egyre inkább teret nyerő privát szolgáltatókkal kapcsolatban leggyakrabban megfogalmazott kritika arra irányul, hogy bár meglehetősen, hogy az államnál hatékonyabban látják el feladatukat, de a szolgáltatások köre értelemszerűen a nyilván üzleti szempontok által motivált megbízóik elvárásaira korlátozódik. Azaz végső soron a demokratikus deficit eredményeképpen a biztonság, mint az állam által biztosított közszolgáltatás kerül veszélybe. Angus Bancroft⁹ kissé kisarkított, de igazságelemeket nem nélkülöző és a szakirodalomban sokak által osztott álláspontja szerint ugyanis a globalizáció által átformálódó nemzetállam legfontosabb funkciója az maradt, hogy békés és biztonságos terepet biztosítson a szabadon áramló nemzetközi tőke és a mozgásban lévő munkaerő számára. Ezek a „biztonságos helyek” azonban többnyire szegregációhoz, a kevésbé „biztonságosnak” vagy versenyképesnek ítélt rétegek (a premodernizmus gettóit felváltó) posztmodern hipergettókba kényszerítéséhez vezetnek. A terrorizmus veszélyérzetétől még gyorsabban fejlődő biztonsági ipar és technológia biztosítja ugyan a középosztály biztonságos zónáinak védelmét, de egyidejűleg létrehozza a kirekesztettek „szürke zónáját,” ahol a tehetősök védelmét biztosító magán- vagy kvázi magán biztonsági szolgáltatások erősödése mellett az állami (nemzetállami) rendvédelem többnyire a leszakadó rétegek rendészeti jellegű ellenőrzésére redukálódik. A privát biztonsági szolgáltatások terjedésével a tehetős felső-középosztály ugyanis egyre kevésbé lesz érdekelt a szegény és marginalizált rétegek biztonságát szavatolni hivatott állami rendőrség (az adói által történő) finanszírozásában, így az állami rendőrség feladatává az válik, hogy védje a tehetős középosztályt a veszélyes elemektől és a marginalizálódott „csőcseléktől” – nem pedig az, hogy a jog- (és) közbiztonság feltételeit annak számára is biztosítsa. Felmerülhet tehát a veszély, hogy a rendvédelem célja így nem az egyetemes jogbiztonság fenntartása lesz, hanem a tehetősök védelme a szegényektől. A marginalizált csoportok így továbbra sem rendőri szolgáltatásokkal és védelemmel, hanem csak az ellenőrzéssel találkoznak majd, hiszen amíg a demokratikus eszközökkel megválasztott kormányzat ellenőrzése alatt működő állami rendőrség mindenkinek juttatott közszolgáltatás, a tényleges rendvédelem feladatát egyre nagyobb mértékben ellátó privát biztonsági szolgáltatók

össze 400 hasonló típusú vállalkozás működött. Ld. FINSZTER G.: Magánvállalkozások a biztonságért. *Belügyi Szemle*, 1998/12. 9.

⁸ KORINEK L.: *Bűnözési elméletek*, Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2006, 352–353.

⁹ BANCROFT, A.: *Roma and Gypsy Travellers in Europe. Modernity, Race, Space and Exclusion*, Research in Migration and Ethnic Relations Series, Ashgate, 2005.

még elvileg sem a mindenkire kiterjedő rendfenntartás feladatát látják el. A gazdagok tehát a preventív védelmet, a szegények pedig a reaktív rendvédelmet tapasztalják meg.¹⁰

1.1.2. A büntetés-végrehajtási PPP

Más irányú aggodalmat fogalmaznak meg a rendészet privatizációjának egy másik területe, a büntetés-végrehajtás kiszervezésének kritikusai. Amerikában a bűnözési mutatók csökkenése ellenére a privát börtön-fenntartás továbbra is jó üzletnek ígérkezik, és ez elő sorban az olcsó börtönmunkával magyarázható, amely leginkább a hadiipar beszállítója, de szerződéses kapcsolat fűzi pl. az IBM, a Boeing, a Motorola, a Microsoft, az AT&T, a Dell, a Compaq, cégekhez is. Amíg az állami börtönökben többnyire¹¹ minimálbért fizetnek, ami szövetségi szinten 6,55 dollár óránként,¹² de tagállami, önkormányzati hatáskörben ennél még magasabb, akár 10 dollár is lehet, addig a magánbörtönök ennél jóval kevesebben, akár 17 centben is megállapíthatják az egy óra munkáért kifizetett ellentételezést. (1 dollár 2008 decemberében 200 forint.) A napi hatórányi munkával megkeresett havi 20 dolláros fizetés így a harmadik világban végzett termeléssel is versenyképessé teszi ezeket a fizetett szabadsággal vagy szakszervezeti mozgalommal további terheket nem jelentő munkakerő-piaci szereplőket. A Left Business Observer szerint¹³ egyes, az amerikai hadseregben használt felszerelések (rohamsisakok, tölténytáskák, de ecsetek és irodabútorok is) szinte valamennyi darabja börtönökben készül, de gyártanak repülőgép alkatrészeket, gyógyászati segédeszközöket, és vakvezető kutyákat is kiképeznek. Sőt, az egyes légitársaságok

¹⁰ A metazin (www.metazin.hu) 2006 augusztus 21-iki száma például arról számol be, hogy az Egyesült Királyságban a hatóságok „Anti-Social Behaviour Order” néven egy olyan új eszközt kaptak a kezükbe, amellyel megtilthatják például, hogy valaki olyan környéken tartózkodjék, ahol korábban bajt okozott. A parancs megszegése bűncselekmény. Ugyanitt olvashatunk arról, hogy az olaszországi Padovában egy három méter magas, fémlemezekből kialakított fallal vették körül a külvárosi, bevándorlók lakta Serenissima lakótelepet. A falakon megfigyelő kamerákat helyeztek el. Ki- és bejárni csak egy szigorúan ellenőrzött kapun lehet, ahol mindenkit megvizsgálnak, hogy nincs-e nála kábítószert vagy fegyver.

¹¹ Coloradóban pl. csak 2 dollárt. *Uo. Ld. még. Sharon Dolovich, State punishment and private prisons, Duke Law Review, December, 2005.*

¹² <http://oregonstate.edu/instruct/anth484/minwage.html> (ellenőrizve 2008-12-11).

¹³ *Ld. pl. http://www.gatago.com/uk/politics/drugs/3699137.html*, (ellenőrizve 2008-09-17).

diszpécsterszolgálatán bejelentkező udvarias hang is nem ritkán valamelyik bv-intézet munkaszobájából szól...

A kritikusok éppen ezért a legnagyobb veszélyt a különböző gazdasági érdekek által vezérelt privát börtönlobby a büntetőpolitikára, de még inkább a büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatásában látják. A legtöbb amerikai államban (már ahol egyáltalán létezik e jogintézmény) a kedvezményes szabadulás feltétele minden esetben az elítélt jó magaviselete. Mindez nem is jelent problémát, ha az erre vonatkozó döntés meghozatala egy állami alkalmazott és független bv-bíró hatáskörébe tartozik, vagy ha az intézetfenntartó a fogva tartásban anyagilag nem érdekelt. A helyzet azonban egész más lesz a bv-intézetek optimális, azaz teltházás működtetésében érdekelt privát cégek esetében. Ennek ellenére számos amerikai államban e döntések még akkor is bv-intézeti hatáskörben maradnak, ha a fogva tartottak után kapott fejkvótából működtetett magánbörtönök értelemszerűen nem mondhatóak függetlennek (ezen alkotmányos és emberi jogi szempontból mondani sem kell, milyen fontos) kérdésben.¹⁴ Talán nem is olyan meglepő, ha egyes becslések szerint a privát börtönökben nyolcszor gyakoribb a rossz magaviselet miatti kedvezménymegvonás...¹⁵

A fentihez kapcsolódó problémát jelent a börtönlobby a szigorú kriminálpolitikában való nyilvánvaló és soha nem tagadott érdekeltisége. A kábítószer-birtoklás kérdésében zéró-toleranciát képviselő büntetőpolitika és a különös visszaesők számára lényegében kötelezővé tett életfogytig tartó szabadságvesztés (*three strikes laws*) büntetések eredményeképpen a fogva tartottak túlnyomó többsége nem erőszakos bűncselekményért ül. Noha nyilván nem a privát börtönlobby kizárólagos erőfeszítéseinek köszönhető, de tény, hogy az Egyesült Államokban 2002-ben a börtönnépesség elérte 2,16 milliót, kb. félmillióval többet, mint Kínában – ami 100 000 lakosra nézve 702¹⁶ elítéltet jelentett¹⁷ és a föld lakosságának csak

¹⁴ Bár egyre inkább terjed, de általánosnak mégsem mondható a magán fenntartású bv-intézetben fogva tartottak kedvezményes szabadulásával kapcsolatos döntések kizárólagos állami (bíróági) hatáskörbe utalása.

¹⁵ Ld. <http://www.politicalaffairs.net/article/view/2024/1/124?PrintableVersion=enabled> (ellenőrizve 2008-09-17).

¹⁶ Az arányszám pl. Németországban 98, Olaszországban 92, Franciaországban 80, Dániában 61, Izlandon pedig 29, de világ országainak 58%-ában 150 alatt van. Ld. <http://www.csdp.org/research/r234.pdf#search=%22prison%20population%20per%20100%2C00%22> (ellenőrizve: 2008-12-17).

mintegy egyötödét kitevő lakosság mellett a világ hivatalos¹⁸ börtönnépességének egynegyede az USA bv-intézeteiben tölti büntetését. Amíg 1975-ben még „csak” 226 000-en ültek rács mögött, tíz év múlva már 740 000-en, 1990-ben 1,1 millióan; 1995-ben a szám már 1,6 millió volt,¹⁹ 2008-ben pedig 2,3 millió.²⁰ Ne feledjük: Amerikában a bíró sok esetben (az európai modelltől eltérően) a politikától, és ily módon a közvéleménytől nem független, többségében a polgárok által választott vagy éppen politikai szempontokat sem mellőzve kinevezett személy. A jogalkotóra tehát a választópolgárok mellett a szintén a közvélemény rezdüléseire és a kampányban adományozók kívánságaira érzékeny (újra)választás előtt álló ügyészek és bírók is irányából is nyomás nehezedik a bűnözés elleni háború fegyvertárának bővítésére.²¹

1.1.3. Hadászati kiszervezés a jog szürke zónájában

Az iraki háború kapcsán a széles körben ismertté váltak a katonai szolgáltatóipar egyes botrányai. 2006 karácsonyán például a Blackwater cég egy erősen ittas fegyveres alkalmazottja lelőtte az iraki alelnök testőrét.²² Mivel magánvállalkozásról van szó, az eset nem volt katonai törvényszék elé utalható, de még csak rendes büntető vagy polgári eljárás sem indult. Mint kiderült, a cég tulajdonosa, a harmincnégy éves Erik Prince, korábban az idősebb George Bush mellett volt gyakornok a Fehér Házban. Nővére, Betsy DeVos pedig négy éven át a republikánus párt michigani elnöke volt. Férjével (Richard DeVos Jr-ral, aki a párt kormányzójelöltje,

¹⁷ Ld. pl. ROSSON, T.: Harsh Justice: Criminal Punishment and the Widening Divide between America and Europe, by James Q. Whitman, *American Journal of Criminal Law*, Spring, 2004.

¹⁸ Persze mondjuk Kína és Észak-Korea hivatalos adataival kapcsolatban lehetnek fenntartásaink...

¹⁹ DOLOVICH: *i. m.* 455.

²⁰ Ld.N.C. Aizenman, New High In U.S. Prison Numbers Growth Attributed To More Stringent Sentencing Laws, *Washington Post*, February 29, 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/02/28/ST2008022803016.html> (ellenőrzve: 2008-12-24)

²¹ Ld. még TEICHMAN, D.: The Market for Criminal Justice: Federalism, Crime Control, and Jurisdictional Competition, *Michigan Law Review*, June 2005.

²² SCHMITT, E.: Report details shooting by drunken Blackwater worker, *The New York Times*, October 2, 2007, Maureen Dowd, Sinking in a swamp full of Blackwater, *The New York Times*, October 3, 2007. A céghez kötődik még egy legalább 17 iraki halálát követelő, meglehetősen kaotikus, a zsoldos katonák felelősségét erősen felvető 2007 szeptemberi konfrontáció is. BRODER, J. M.: Chief of Blackwater defends his employees, *The New York Times*, October 3, 2007.

civilben az Amway alapító-vezérigazgatója) önkéntesként 100 000 dollárt szerzett a 2004-es Bush-Cheney kampány számára. A család az elmúlt tíz év alatt 325,000 dollárt juttatott a republikánus pártnak kampány-hozzájárulásként.²³ Így talán nem annyira meglepő, hogy az 1997-ben alapított vállalat 2002 óta mintegy egymilliárd dollárt értékben szerződött az amerikai kormánnyal, és jelenleg 861 alkalmazottat foglalkoztat Irakban.²⁴ 2001 előtt az anyacég, a Prince Group jelenlegi bevételének 90 százalékát jelentő állami szerződések értéke még az egymillió dollárt sem érte el. A cég 2004 óta egyedül az amerikai külügyminisztériumtól 750 millió dollárnyi szövetségi megrendelést nyert el – ráadásul kétharmadát versenyeztetés nélkül.²⁵ A társaság alelnöke Cofer Black korábban a Bush-kormány terrorizmusellenes stratégiájának megalkotója és koordinátora volt, majd pedig Mitt Romney, az egyik republikánus elnökjelölt főtanácsadója. A Prince Group ügyvezetője pedig Joseph Schmitz, a Pentagon korábbi igen magas beosztású vezetője. Talán ezért sem jelentett gondot az, hogy az amerikai adófizetőknek naponta 1222 dollárba kerül egy Blackwater-katona, ami nagyjából hatszorosa egy hivatásos állományú költségének. A hébe-hóba elrendelt ellenőrzések során az is kiderült, hogy olykor duplán számláztak, és a „biztonsági tanácsadó” egyben a sofőr is volt.²⁶ Az eset korántsem egyedülálló: A Dick Cheney alelnök által vezetett Halliburton cég egy a hadügymisztériummal kötött tízmilliárd dolláros szerződés alapján 42 000 menüt számolt el az adófizetők pénzéből, jóllehet csak 14 000-et szolgált fel és ezáltal 186 millió dollárt tünte-

²³ Blackwater's rich contracts, The New York Times, October 3, 2007, Szerkesztőségi közlés.

²⁴ Broder, J.–Rosen, J.: Shootings by Blackwater exceed other firms in Iraq, NYT, September 27, 2007.

²⁵ Prince cége őrizhette az Irakot önálló kormánya megválasztásáig irányító átmeneti koalíciós hatóság fejét, Paul Bremert, de neki jutott a Szaddám Huszein megdöntése után kinevezett két amerikai nagykövet, John Negroponte és Zalmay Khalizad biztosítása is. A Blackwater emellett több mint kilencven kongresszusi delegációi védett Irakban. A vállalat egy hűszgépes légiflotta és egy 2800 hektáros bázis tulajdonosa az észak-karolinai Moyockban, ahol leszerelt elitkatonákat képeznek tovább, őserdei okításra pedig megszerezte az amerikai haditengerészet által hátrahagyott Fülöp-szigeteki Subic Bay támaszpontot is. A Blackwaternek csaknem 2500 alkalmazottja szolgál a világ kilenc forró pontján, és 20 ezer tartalékosa vár újabb bevetésre. Két képviseleti irodája is van már Bagdadban, illetve Ammánban, de megjelent az amerikai piacon is: a New Orleans-t romba döntő Katrina hurrikán pusztítása után emberei 950 dolláros napidíjért vettek részt a mentésben és a rendfenntartásban; összesen legalább 73 millió dollár értékben – írja POGÁR Demeter. In: Zsoldosbiznisz: Kiszervezett háború, HVG. 2007/21. szám.

²⁶ BRODER–ROSEN: *i. m.*

tett el. Ugyanez a vállalat egy másik alkalommal a tényleges szállításnál 61 millió dollárral többet számolt el benzinből.²⁷ Ennek ellenére, az iraki offenzíva megkezdésekor arra hivatkozással, hogy a feladat nagysága miatt más cég úgysem tudná ellátni, tender kiírása nélkül megkapta ugyanez a vállalat kapta meg a két legnagyobb iraki szerződést: 2,5 milliárdot az olaj infrastruktúra reorganizációjára, valamint 6,5 milliárdot a hadsereg logisztikai (szállítás, élelmiszer) ellátására. A cég bevétele ugyan 2003-ra 700%-kal nőtt, és egy 18 milliárd dolláros szerződési opciót kapott a Pentagontól,²⁸ de feladatokat így is csak olyan bangladesi, fülöp-szigeteki alvállalkozók igénybevételével tudta ellátni, akik nem ritkán további kiszervezéseket eszközöltek.²⁹

A katonai magánvállalatok elterjedése több tényező együttes hatására vezethető vissza, de elsősorban arra, hogy a hidegháború vége és a dél-afrikai apartheid rendszer felbomlása jelentős mennyiségű kiképzett munkaerő megjelenését hozta magával. A haderőcsökkentés következtében a világ fegyveres erőinek összlétszáma a '90-es években mintegy hétmillió fővel csökkent. Az addigra már a világ csendőrévé vált amerikai hadsereg létszáma 2,1 millió főről 1,4 millióra, a francia hadseregé az 1987-es 547 ezerről 295 ezerre, a török pedig 647 ezerről 515 ezres létszámúra zsugorodott.³⁰ Az így keletkezett munkaerő pedig a magánvállalatok, drog kartellek, bukott államok felkelő csapatainak szolgálatába szegődött.³¹

A kilencvenes évektől a katonai magánvállalatok által nyújtott szolgáltatások értéke folyamatos növekedést mutat. A szféra dinamikájára jellemző, hogy amíg 1990-ben mintegy 55,6 milliárd amerikai dollárt tett

²⁷ Martha Minow, Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy, *Boston College Law Review*, Septembe, 1990., továbbá Heather Carney, Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms. *George Washington Law Review*, 129. l.j.

²⁸ NAGAN, W. P.–HAMMER, C.: The rise of outsourcing in modern warfare: Sovereign power, private military actors, and the constitutive process, Symposium-Nation Building: A legal architecture? *Maine Law Review*, 2008, 21. l.j.

²⁹ MINOW: *i. m.* 992–993, 1011.

³⁰ VARGA: *i. m.* Az általános leszereléssel hatalmas mennyiségű fegyver is kiáramlott a nemzetközi piacra, a túlkínálat következtében például egy AK-47-es (kalasnyikov) ára Ugandában nem volt több egy csirke áránál, de Kenyában sem haladta meg egy kecske értékét... *Uo. Ld. még Minow, M.: Outsourcing power: How privatizing military efforts challenges accountability, professionalism, and democracy. Boston College Law Review*, September 998–999.

³¹ Ld. még CARNEY: *i. m.* 320.

ki, 2001-ben már mintegy 1000 milliárd dolláros forgalmat bonyolított le a világon.³² Ez volt az egyetlen iparág, amelynek tőzsdei értéke 2001 szeptember 11-ét követően azonnal 50%-kal, egyes cégeké, pl. ilyen az L-3 pedig egyenesen a duplájára emelkedett.³³ 1992 és 2002 között a Pentagon 300 milliárd dollár értékben kötött szerződést privát cégekkel, olyannyira, hogy még a hadsereg kiszervezési gyakorlatának átvilágítását is a RAND Corporationra bízta, ami pedig már a stratégiai döntéshozatal kiszervezésének határát súrolja.³⁴ Az amerikai hadügyminisztérium még az iraki háború kezdete előtt 154 910 civil és 58 727 hivatásos státust szüntetett meg és írt ki a privátszféra részére pályázatot a felszabaduló helyekre.³⁵ Az utóbbi években a tárca közbeszerzéseinek már 57%-a szolgáltatásra és nem felszerelésre ment el, úgy, hogy 1999–2003 között a szegmens 66%-os növekedést mutatott.³⁶ Általában véve az 1990-es 2,25 milliárdnyi szövetségi közalkalmazotti létszám az utóbbi években 1,9 millióra csökkent,³⁷ a hadügyminisztérium civil apparátusa pedig kb. a felére. Ennek megfelelően a tulajdonképpeni állami-kormányzati feladatokat szerződéses alapon ellátó „árnyékkormányzati munkavállalókat” már egy 1996-os felmérés is 12,7 millióra becsülte.³⁸

Az Irakban jelenlévő katonai magánvállalatok alkalmazottainak számát például százezerre becslik, ami – a növekedés ütemét figyelembe véve – könnyen meg is haladhatja az amerikai hadsereg létszámát.³⁹ Az

³² VARGA: *i. m.*

³³ SPYRO SPEROS, W.: Friend-of-a-friendly fire: A future tort issue of contractors on the battlefield, *Public Contract Law Review*, Winter 2006, 302–303.

³⁴ Egyes elemzők szerint hasonlóan problematikus a közbeszerzések nyilvántartásának, a költségvetés-tervezésének, vagy az egyes hírszerzési feladatok kiszervezésének gyakorlata is. Ld. pl. MINOW: *i. m.*, 1002–1003., továbbá VERKUIL, P. R.: Public law limitations on privatization of government functions. *North Carolina Law Review*, January 2006, 445.

³⁵ MINOW: *i. m.* 1003.

³⁶ VERKUIL: *i. m.* 445.

³⁷ Ehhez hozzájön még a kb. 900 000 postai alkalmazott. VERKUIL: *i. m.* 115. Lj.

³⁸ VERKUIL, 2. lj. A New York Times elemzői szerint óriási a kontraszt a „high tech” szolgáltatóipar és azon egyre inkább öregedő köztisztviselői állomány között, ahol kétszer annyi 55 év feletti munkavállalót találunk, mint 30 év alatti. Ld. Scott SHANE, S.–NIXON, R.: In: Washington, Contractors Take on Biggest Role Ever, *New York Times*, February 4, 2007.

³⁹ A 100 000-es létszámból kb. 20 000 katonai, 80 000 civil feladatot lát el. Christina M. Blyth: Minding the liability gap: American contractors, Iraq, and the outsourcing of impunity, *University of Miami Law Review*, January 2008, 651. Ld. még MANDERNACH,

általuk ellátott feladatok (megint csak felvetve a delegálható és az inhe-rens állami feladatok elhatárolásának nehézségét) gyakran egyáltalán nem különböztethetők meg a harcászati, katonaiaktól: a kiképzéstől a hírszer-zésen át az őrszolgálaton keresztül a fogva tartottak kihallgatásáig ter-jednek. Amíg az Öböl-háborúban 50-100 hivatásos katonára jutott egy „magán”, a mostani arányt 1-10-re becsülik.⁴⁰ Jelenleg 60-100 magán katonai cég működik Irakban és a háború évi négy milliárd dolláros költségének egyharmada az ő bevételeiket növeli.⁴¹

Elemzők arra is felhívják a figyelmet, hogy a nemzetközi jog – elsősor-ban a genfi egyezményekben kifejezett – hagyományos: kombattáns–civil bináris rendszere nem alkalmas arra, hogy megfelelő jogi keretet adjon a fegyveres konfliktusok sokféle jogállású résztvevőire. Mandernach például a genfi egyezmény terminológiájára építve [egyenruhás/megkülönböztető jelvényt viselő/fegyverét nyíltan viselő/szervezett fegyveres erő (mozgalom) tagja/felelős személy irányítása alatt áll/háborús törvényeket alkalmazza] egy hatfokozatú skála bevezetését javasolja, amely egyaránt alkalmas a ci-vil lakosság, a reguláris hadsereg, az öngyilkos merénylők és a szerző-déses alapon működő katonai magánvállalatok sajátosságainak megfelelő speciális jogállás-típusokat létrehozni.⁴²

A magáncégek különböző szolgáltatásai több okból is vonzóak: egy-részt könnyen betöltik a hadsereg készleteiben, eszközállományában, vagy akár a haderejében bekövetkezett lyukakat, pótolják a hiányosságokat. Emellett fontos szempont lehet az is, hogy nem szükséges az ily módon alkalmazott állomány kiképzésére pénzt és időt befektetni, hiszen a túl-nyomó többség már (döntően közpénzen) kiképzett katona. Az sem utol-só szempont, hogy a „magánkatonák” veszteségei nem számítanak bele az esetleg politikailag kínossá váló hivatalos emberveszteségek statisztikái-ba.⁴³ (Irakban 2005 januárjáig kb. 200 katonai magánvállalati alkalma-zottat öltek meg.)⁴⁴

Ch. J.: Warriors without law: embracing a spectrum of status for military actors, *Appalachian Journal of Law*, Winter, 2007, 153.

⁴⁰ SPYRO SPEROS: 302.

⁴¹ ADDICOTT, J. E.: Contractors on the „battlefield”: Providing adequate protection, anti-terrorism training, and personnel recovery from civilian contractors accompanying the military in combat and contingency operations, *Houston Journal of International Law*, Spring, 2006, 327-328.

⁴² MANDERNACH: *i. m.*

⁴³ A kérdésről ld. még CARNEY, H.: Prosecuting the lawless: Human rights abuses and private military firms, *George Washington Law Review*, February, 2006.

⁴⁴ ADDICOTT: *i. m.* 334. 2.

A harcászati, katonai feladatok kiszervezésével, privatizálásával kapcsolatban az előnyök mellett a kritikusok számos problémára is felhívják a figyelmet. A legnagyobb gondot említetten az jelenti, hogy a hagyományos katonai feladatokat olyan civil személyek látják el, akire sem a hadsereg hivatásos állományának tagjaira kiterjedő védelem, sem pedig a katonai jog felelősségrendszere nem terjed ki. Sem a genfi konvenciók jog, sem pedig a belső jog vonatkozásában nem egyértelmű a zsoldosnak talán nem, de egyszerű közbeszerzési vállalkozónak sem tekinthető cégek és az alkalmazásukban álló személyek jogállása. (Kérdés, hogy harcoló alakulat-e a hírszerző, a speciális felderítő?)⁴⁵ Nem világos a katonai és a civil (de persze egyenruhát viselő) szerződéses alkalmazottak viszonyrendszere, vagy akár az utóbbiak fegyverhasználati joga, illetve a rájuk kiterjedő védelem kérdése. Ne feledjük: visszaélések, jogsértések esetén, amire például Abu Graib-ben volt példa bőven, a privát cégek alkalmazottjai nem tartoznak a katonai büntető- és fegyelmi jog hatálya alá és a hadsereggel kizárólag a szerződés teljesítéséig, az abban foglalt mértékéig felelnek. Az iraki börtönben folyó kínzásokban érintett cégek (CACI, Titan) arra hivatkozva hártottak el mindenfajta jogi eljárást, hogy az inkriminált munkavállalók a botrány kirobbanásának idején vagy legalábbis közvetlenül azt követően már nem álltak jogviszonyban a céggel. Mindesetre tény, hogy amíg a hivatásos állományú kegyetlenkedő katonákat végül elítélték, a legalább 37 ott dolgozó szerződéses vállalat (a CACI adta a vállalatot, elemző, tolmácsszemélyzet felét) egyetlen tagjával szemben sem indult felelősségre vonási eljárás, pedig egyikük esetében egy fogva tartott kisfiú megerőszkolásával kapcsolatos állítások hangzottak el.⁴⁶ Tegyük hozzá: a Titan 164, a CACI, pedig 16 millió dolláros szerződéssel ment ki Irakba. (Igaz, az érem másik oldalaként nem tisztázott a privát cégek alkalmazottainak esetleges kártérítési igény jogi helyzete baleset, vagy akár egy hivatásos katona fegyveréből leadott eltévedt golyó okozta sebesülés vagy halál esetén.)⁴⁷

További fontos kritika vonatkozik azokra az egyébként rendkívül magas összegű szerződések kiírásakor és főleg felügyeletkor tapasztalható hiányosságokra, amelyek az átláthatóság és ellenőrizhetőség terén jelentkeznek: Amerikában a szerződő cégek dokumentációi nem minősülnek

⁴⁵ Ld. pl. MINOW: *i. m.* 1019.

⁴⁶ Ld. pl. CARNEY: *i. m.* 328–329.

⁴⁷ Erről bővebben ld. még ADDICOTT: *i. m.*, illetve A kérdéstről ld. még: Rebecca Raffert VERNON, *Battlefield contractors: Facing the tough issues*, 33 *Public Contract Law Review* 2004.

közérdekű adatnak és a gyorsított eljárásban kiadott megbízások gyakran felvetik a korrupció, nepotizmus gyanúját. Ez a demokratikus deficit pedig, mondani sem kell, hosszú távon a közbizalom általános erodálásához vezet. Említett probléma, hogy hibás, nem megfelelő teljesítés esetén mondjuk az iraki harcmezőn keveset tehet a megrendelő, különösen, ha a szerződő cég hivatalos képviselője jelen sincs.⁴⁸ Arról nem is beszélve, hogy az esetek többségében a szerződések felügyeletét megint csak egy másik magáncég látja el. Az Aegis Irakban például amellet, hogy nehéztüzérségi védelmet biztosít, további ötven cég felügyeletért is felel – mintegy 239 millió dollárért.⁴⁹ Gyakran egy katonai megrendelés két-három további alvállalkozói szinten is átfut – a teljesítési felelősség mellett az operatív utasítási jogosítványok teljes áttekinthetlenségét is eredményezve.

Elemzők arra is gyakran felhívják a figyelmet, hogy a magáncégek térnyerése a hadsereg szervezetét, hatékonyságát is veszélyezteti: az említett irányítási, hatásköri bizonytalanság mellett felmerül az is, hogy túlságosan kiszolgáltatottá válhat a hadsereg, ha a leépítések és a kiszervezések miatt még a legalapvetőbb eszközökből (pl. teherautók) is bérelt, nem pedig saját tulajdonban lévőket alkalmaznak. A legnagyobb gondot azonban hivatásos állomány kordedvezményes nyugdíjazása jelenti. A drága pénzen kiképzett és a fizetése kb. felét jelentő nyugdíjért leszerelt volt katonák gyakran ugyanabba a munkakörbe térnek vissza magas (és értelemszerűen a nyugdíj mellett kapott) konzultánsi, magánalkalmazotti fizetésért.⁵⁰

⁴⁸ MINOW: *i. m.* 1005–1006.

⁴⁹ MINOW: *i. m.* 1011.

⁵⁰ Ld. Minow 1019–1020. Amerikában a közbeszerzési szolgáltatóipar egyfajta negyedik hatalmi ággá válhat, hiszen például a 2000-es év 207 milliárd dollárnyi értékű szerződése 2006-ra 400 milliárd dollárra nőtt – úgy hogy 2005-ben a szerződések mindössze 48 százalékat előzte meg teljes pályázatás, szemben a 2001-es 79%-kal. Azzal együtt, hogy a különböző beszállítók nem feltétlenül a kínált szolgáltatásban a legjobbak, hanem lehet, hogy csak annak az állam számára történő értékesítésében: a húsz legnagyobb szolgáltató cég például 2000 óta 300 millió dollárt költött lobbytevékenységre és 23 milliót kampányhozzájárulásra. A legnagyobb szövetségi ügyfél, a magyar parlamenti képviselőkkel is kapcsolatban álló Lockheed Martin például 2000 óta 53 millió dollárt költött szövetségi lobbyzásra és hatmilliót kampány adományokra – igaz, az államtól több pénzt is kap, mint mondjuk az igazságügyi-, vagy az energiaügyi minisztérium. SHANE–NIXON: *i. m.*

1.2. A „Kógens” rendészeti kiszervezés

„Kógens” rendészeti kiszervezés alatt a privátszféra rendészeti szerepvállalásának azon eseteit értem, ahol ez hatósági kötelezés alapján következik be. A magánszektor itt a rendészeti feladatok ellátásában az állam meghosszabbított karjaként jár el, de közvetlen anyagi érdekeltség és szerződéses beleegyezés hiányában. Itt tehát a fent említett megfontolások mellett felmerül a privátszféra korlátozásának klasszikus, az emberi jogok első generációjával kapcsolatba hozható (a vállalkozás szabadságától kezdve az információs önrendelkezési jogon keresztül számos jogot érintő) korlátozása, valamint az is, hogy gyakran a polgárok nincsenek is tudatában annak, hogy az államnál adott esetben nagyobb bizalmat élvező piaci szereplő az állam ügynökeként is fellép. A témához kapcsolódik az is, hogy a magánszféra alkotmányos szerepe is jelentősen átértékelődött az elmúlt évtizedekben és már nem csak az állami beavatkozás, jogkorlátozás elleni védelem tárgyaként jelenik meg. A nemzetállam és a nemzetgazdaság szerepének megváltozásával például meghaladottá vált az a nézet, miszerint az emberi jogok védelme kizárólag az egyén és az állami közhatalom dimenziójában értékelhető. Gondoljunk csak a globális környezet-szennyezésre, vagy arra, hogy egyes transznacionális cégek a gazdaságpolitika mellett a nemzetközi politika kiemelt fontosságú, a nemzetállamokéhoz hasonlítható szereplőivé is váltak. A szabadságjogok védelme tehát korántsem csak az állam és a közszféra viszonylatában merül fel. Így a munkahelyi diszkrimináció, vagy a szexuális zaklatás kapcsán nem megkerülhető a munkáltatói felelősség. Adatvédelmi kontextusban kurrens kérdés például a munkavállalói elektronikus levelezését ellenőrző, vagy az azonosításra retina- vagy egyéb biometrikus vizsgálatot alkalmazó munkáltató esete, de akár a gyanús országból érkező hallgatóit átvilágító oktatási intézmény is – különösen, ha az imígyen megszerzett adatok a bűnüldöző szervek számára közvetlenül is felhasználhatóvá válnak.⁵¹ Anakronisztikusnak tekinthető tehát például a terrorizmus elleni intézkedések során közvetlen állami adatfelhasználásra fókuszáló személyes adatok védelme során. A különböző piaci szolgáltatások igénybevételekor, vagy az internetes közösségi oldalakon a polgárok sorozatosan bocsájtják a piaci szereplők rendelkezésére személyes adataik sokaságát.

⁵¹ Bővebben Ld. pl. PAP A. L.: Tőzsde- és büntetőpolitika. Amerika az Enronkorban. *Belügyi Szemle*, 2002/9.

Terjedelmi korlátokra tekintettel a „kógens” rendészeti kiszervezés bemutatására is csak néhány példán keresztül van lehetőség.

1.2.1. A pénzügyi szektor

A rendelkezésre álló szakirodalom bősége miatt eltekintek a legkézenfekvőbb esetkör részletes ismertetésétől: a pénzügyi szektort érintő szabályozás bemutatásától. Közismert, hogy a terrorizmus elleni harc arzenálját jelentős részben pénzügyi jellegű és ahhoz kapcsolódó idegenrendészeti és büntetőjogi szankciórendszer alkotja. Az alapvetés racionálisnak tűnik: ha anyagilag lehetetlenné tesszük a terrorszervezeteket, nyilván működésképtelenné válnak.⁵² Ahhoz, hogy e feladatot komoly esélyekkel megoldhassuk, nem elég a nyomozóhatóság erőforrásaira támaszkodni, hanem, ahogy ezt már a pénzmosás elleni harcban megismerhettük,⁵³ a pénzügyi szektor segítségét is igénybe kell venni. Bár mostanra evidenciának tűnik, amikor a hetvenes években megjelentek az első ilyen jellegű jogszabályok, sokan megütköztek az alapvetően az ügyfélbizalomra építő magánszektor nyakába varrt ilyen jellegű, büntetőjogi, sőt preventív igazságszolgáltatási feladatok felbukkanásán. A közösségi bűnmegelőzés elvének kiterjesztése végül is elfogadottá vált, így manapság már nincs abban semmi meglepő, hogy a pénzügyi szektor nemcsak büntetőeljárások során a nyomozóhatóságok kérésére, de gyanús tevékenység észlelésekor (jogszabályi előírásokat követve) „maguktól” is szolgáltatnak információt az ügyfeleikről. A terrorizmus elleni harc azonban ennél is tovább ment, ugyanis a terrorszervezet magatartásáért a szervezettel gyakorlatilag bármilyen gazdasági-üzleti kapcsolatban álló szervezetekre és személyekre kötelezettséget ró, így az adatszolgáltatáson túlmenően a jog lényegében a terrorista-gyanús

⁵² A kérdésről bővebben ld.: PAP A. L.: Etnicitás és a terrorizmus elleni harc, *Fundamentum* 2005/3, 139–155., valamint PAP A. L.: Constitutional Ambiguities Regarding Anti-Terrorist Financial Enforcement Measures– The Case of Hungary, *Acta Juridica Hungarica*, 47, No. 4, pp. 405-425 (2006)

⁵³ Egy IMF jelentésre hivatkozva az amerikai kongresszus becslése szerint a pénzmosás a világgazdaság GDP-jének 2%-át, kb. 600 milliárd dollárt tesz ki. Nicole Healy: The impact of September 11th on anti-money laundering efforts, and European Union and Commonwealth gatekeeper initiatives. *International Lawyer*, Summer, 2002, 735. Megint csak az amerikai kongresszus becslése szerint, a pénzmosás a világ harmadik legnagyobb iparága, 5000 milliárd és 1 billió dollár közötti összegre becsülik. GOUVIN, E. Bringing out the big guns: the usa patriot act, money laundering, and the war on terrorism, *Baylor Law Review*, Fall 2003, 70. lábjegyzet.

ügyfelek beazonosításának, regisztrálásának és tulajdonképpen a szankcionálásnak egy formáját is a magánszféra szereplőire hárítja.

A terrrorszervezetekkel szemben elrendelt korlátozó intézkedések köre többnyire rendkívül tág, minden anyagi szolgáltatásra (*material support*) kiterjed.⁵⁴ David Cole példájával élve, jelentse ez akár azt is, ha valaki a mondjuk Osama bin Ládennek Gandhi erőszakmentességéről egy könyvet kívánna küldeni. – Még abban az esetben is, ha annak hatására megtérne és azonnali hatállyal véget vetne az erőszakos cselekményeknek.⁵⁵ Ha komolyan vesszük a korlátozó intézkedésekben foglaltakat, a terroristaként meghatározott személyeknek nem csak a teljes bankszámláját kell befagyasztani, de egy doboz gyufát vagy egy vekni kenyeret sem lehetne eladni nekik, különben a bolti eladó, a taxisofőr, a szállodai londiner, vagy a gyógyszerész kimeríti a terrorizmus pártolásának vagy magának a terrorcselekmény elkövetésének társtettesi tényállását – de még orvos sem vizsgálhatná meg (hiszen az is szolgáltatás-nyújtás), és ügyvédi megbízást sem adhatna.⁵⁶

1.2.2. A szállító vállalatok felelőssége

A szállító vállalatok rendészeti felelőssége többféleképpen is felmerül. Összhangban a nemzetközi szabályozással az Európai Unió tagállamaiban annak ellenére, hogy elvileg pusztán piaci szereplők, magánjogi jogalanyként az utasszállítók is az utas okmányait, pénzt, egészségi állapotát vizslató és a migráns szállítását megtagadó hatósággá, a közhatalom meghosszabbított karjává válnak azáltal, hogy (a visszautazás és az elszállásolás költségei mellett) közrendvédelmi bírsággal sújtják őket,⁵⁷ ha papírok nélküli vagy a beutazási feltételeknek nem megfelelő külföldieket szállítanak. Az uniós előírásoknak megfelelő törvény ugyanis megfogalmazza a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagokat szállító légi, vízi vagy közúti (kivéve a vasúti) fuvarozó azon kötelezettségét, amely szerint köteles előzetesen megbizonyosodni arról, hogy utasa rendelke-

⁵⁴ Ilyen szabályok mellett például az Afrikai Nemzeti Kongresszus támogatása is törvényellenes lett volna az 1980-as évek Amerikájában. *Uo.*

⁵⁵ *Uo.* 10–11.

⁵⁶ *Uo.* 28.

⁵⁷ A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 65. és 69. §-ai.

zik-e érvényes úti okmánnyal.⁵⁸ Valamennyi fuvarozó köteles gondoskodni annak a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagnak a haladéktalan visszaszállításáról, akinek beléptetése vagy továbbutazása nem lehetséges, illetve akit Magyarországra visszairányítottak. A fuvarozó felelőssége kiterjed a családtag visszaszállításáig terjedő időszak tartózkodási költségeinek viselésére is. Az úti okmány ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség megszegése esetén az eljáró hatóság a fuvarozót közrendvédelmi bírsággal sújtja. A fuvarozó mentesül azonban a bírság megfizetésének kötelezettsége alól, ha bizonyítja, hogy az ellenőrzési kötelezettsége teljesítése során kellő gondossággal járt el. A kiutazás költségeinek biztosítása érdekében a harmadik országbeli állampolgár birtokában lévő menetjegyet vagy – ha az anyagi fedezet másként nem biztosítható – a menetjegy megvásárlásához, valamint az úti okmány beszerzéséhez szükséges pénzüsszeget az eljáró hatóság lefoglalhatja, és az ellen jogorvoslatnak nincs helye.⁵⁹

Fontos hangsúlyozni, hogy az utasszállítók felelőssége korántsem új fejlemény: már száz évvel ezelőtt is hasonló feladatok ellátására kötelezték a szállító vállalatokat. Az 1903. évi IV. törvénycikk II. fejezete alapján például a Belügyminisztérium tízéves (az uniós irányelvhez erősen hasonlító kötelezettségeket tartalmazó) megállapodást kötött a Cunard Hajótársasággal az Amerikába kivándorlók szállítása kapcsán. Erre már csak azért is szükség volt, mert a századfordulótól kezdve az amerikai bevándorlási politika egyre szigorodott. Kizárta például az Ellis Island-i partra-

⁵⁸ Lásd még az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló, 2001. június 28-i 2001/51/EK tanácsi irányelv előírásait. Az irányelv célja, hogy az illegális bevándorlással szembeni eredményes küzdelem érdekében valamennyi tagállam rendelkezéseket hozzon fuvarozók azon kötelezettségeiről, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy az általuk a tagállamok területére szállított harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal. A légi vagy vízi úton, illetve menetrend szerint közlekedő járáttal közúton személyszállítással foglalkozó fuvarozóknak a szállítást megelőzően meg kell bizonyosodniuk arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár utas rendelkezik-e a beutazáshoz vagy átutazáshoz érvényes úti okmánnyal, illetve a törvényben meghatározott, a beutazáshoz szükséges egyéb engedéllyel. A személyszállítás jellegéből adódóan a vasúti fuvarozókat nem terheli ilyen jellegű kötelezettség – ennek megfelelően a közrendvédelmi bírsággal sem sújthatóak –, azonban a visszaszállítási kötelezettség rájuk is vonatkozik. Hasonló szabályokat tartalmaz az 1971. évi 25 tvr.-rel kihirdetett polgári repülésről szóló 1944-es chicagói egyezmény (különösen annak 1990-ben hatályba lépett 9. függeléke).

⁵⁹ TÓTH J.: Átlépés a határon és a szállító társaságok felelőssége. *Acta Humana*, 1997. No. 27., 53–54.

szállást a közegészségügyet veszélyeztető betegség mellett „a torz arc, bénaság, feltűnő testi hiba, hiányosság, bénaság, gyenge, fejletlen szervezet, az elmebetegség, a gombás haj és bőrbetegség, epilepszia, nem férjezett nők terhessége és a hatvan év feletti életkor.”⁶⁰ A kivándorlásról 1909-ben elfogadott jogszabályról (az elvileg 1961-ig hatályos 1909. évi II. törvénycikkéről) így ír Tóth Judit: „A törvény meghatározta a hajóstársaságok működését, a kiutazás útvonalát, sőt megszabta az utas és a szállító cég közötti szerződés minden fontos kérdését (például a fedélzeten orvosi kezelést, szállást, étkezést kellett nyújtani, a jegyárakat maximálták, a kiutazót panaszjog illette meg, a szállító cégtől az engedélyt visszavonhatta a miniszter). Másként fogalmazva, az állam gondoskodni akart a távozók egészségéről, erkölcséről, vagyonának és személyének biztonságáról, ezzel szorítva ellenőrzött keretek közé mozgásukat. ... A honvédelmi kötelezettség alatt álló személy csak külön hatósági engedéllyel vándorolhat ki (a korabeli sajtó szerint pénzért elintézhető volt bárkinek), a kiskorúak esetében az apa/gyám írásbeli, hatóság előtt hitelesített hozzájárulására volt szükség. 15 éven aluli személy csak megbízható felnőtt kísérelővel vándorolhatott ki, ha a megérkezés helyén elhelyezése biztosított volt. Nem vándorolhatott ki, aki szabadságvesztéssel büntetendő cselekmény miatt büntetőeljárás alatt állt, akit jogerősen szabadságvesztésre ítélték annak kitöltéséig, továbbá az, akit eltartási kötelezettség terhelt (15 éven aluli gyermekével szemben), de róla kellően nem gondoskodott (például a házat, földjét ráhagyta). Szintén tiltották a kivándorlását annak, aki a célállomásra kiutazáshoz kellő fedezettel és az ottani bevándorlási feltételekkel nem rendelkezett. Az sem, akit idegen állam, szervezet kivándorlásra toborzott (azaz szállítása részben vagy egészen ingyenes, esetleg megelőlegezték). Ugyancsak korlátozást jelentett, ha a belügyminiszter ideiglenesen megtiltotta az adott célországba a kivándorlást, mert ott általában a kivándorló vagy egyes foglalkozású egyén élete, egészsége, erkölce, vagyona komoly veszélynek van kitéve. ... Amennyiben a szállító cég kivándorlási tilalomba, korlátozásba ütköző személyt szállított, köteles volt ingyenesen visszaszállítani. Az útlevél nélküli utas feltétele kihágást (pénzbüntetés megfizetését) jelentett.”⁶¹

⁶⁰ Uo.

⁶¹ TÓTH J.: Mit ér az útlevél, ha magyar? (A kiutazás szabadságától a hazatérés alapjogáig). *Amaro Drom*, 2000/ január, 21–22.

1.2.3. Hírszerzési PPP: az információs-technológiai szűrkezőna

A terrorizmus elleni harc alapjogi költségei között az egyik legjelentősebb tételt azok az eljárások jelentik amelyek a tételes jog korlátain kívül jelentkeznek. Az „*extraordinary rendition*”, a titkos fogolyszállítások és börtön-táborok léte közismert. Kevesebb nyilvánosságot kapnak azok az esetek, amikor a nyomozó hatóságok a terroristák felkutatásához fontos, az emberek privátszféráját, életformáját érintő információkat, adatokat szereznek meg a különböző szolgáltatást nyújtó magán cégektől.

Például a magyar adatvédelmi biztos az Európai Unió adatvédelmi hatóság elé vitte azt a gyakorlatot, hogy a lézernyomatók gyártói szabad szemmel nem látható kódokat helyeznek el a kinyomtatott dokumentumokra. Ezek alkalmasak a nyomató beazonosítására, ami pedig (például a vásárlási számla alapján) elvezethet a felhasználóhoz – aki erről viszont egyáltalán nem értesül a termékleírásban. Az amerikai Electronic Frontier Foundation (EFF) polgárjogi aktivistái kiderítették, hogy több nagy fénymásolót gyártó cég (pl. a Canon vagy a HP) titkos megállapodást kötött az amerikai titkosszolgálattal a kódok telepítésével kapcsolatban.⁶² A számítógépekre magukat feltelepítő kémprogramok (az ún. spyware-ek): ugyancsak kifizeyelhetik fogyasztói szokásainkat, de az Adobe Systems is úgy egészítette ki Photoshop szoftverjét, hogy az is „jelentsen”, ha hamisításra utaló műveletet végeztenek vele. A cég erről sem ad semmiféle tájékoztatást a vásárlóknak.⁶³

Hírszerzésre tehát kitűnő partner a privátszektor: könnyebben, nagyobb mennyiségben szerez a rendészeti szervek számára használható információt, hiszen az adatszolgáltatás nem kötelező, pusztán egy járulékos eleme a szolgáltatás igénybevételének. Ráadásul így a privát szféra szereplőinek közvetítésével olyan adatok birtokába is juthatnak a nyomozóhatóságok vagy a nemzetbiztonság, amelyeket bírósági engedély nélkül akár meg sem szerezhetnének, de így öntudatlanul ugyan, ám önkéntesen rendelkezésre bocsátjuk. A hatóságok ilyen jellegű érdeklődésének ugyanis az a sajátossága, hogy sok esetben az adatbázisokat a formális jog csatornáin kívül szerzik meg. A potenciális adatforrásként meghatározott és megkönyvekezett cégek ugyanis nincsenek abban a jogi és üzleti hely-

⁶² http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=0/Sajtokozlemenyek&dok=20081208_ABI_1 (ellenőrizve 2008-12-27)

⁶³ CSÍK R.: A gyártók kötelesek tájékoztatni a vevőket, ha termékeik jelentenek a szokásainkról – Hogyan harcoljunk a spyware-ek ellen. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=mediaszemle/archivum/2005/11/07&dok=9131> (ellenőrizve 2008-12-27)

zetben, hogy ellenálljanak a hatóságok kérésének. Számos alkalommal tehát nem bírósági engedély vagy hivatalos felszólítás, idézés alapján folyik az eljárás, hanem például a nemzetbiztonsági szolgálat képviselői megemlítik egy cég vezetőjének, hogy például eleshet az állami megrendelésektől, ha elutasítja az együttműködést. A rendészeti szervek gyakran élnek az információs aszimmetria eszközével is: gyakran előfordul, hogy minden jogalap nélkül emlegetnek együttműködési, ügyfél-adatszolgáltatási kötelezettséget, kihasználva, hogy a cégek számára kevés az anyagi és erkölcsi incentíva arra, hogy szakembert foglalkoztassanak a jogi háttér feltérképezésére, esetleg egy formális eljárás megindítására. Nagyon sok esetben mindez nemcsak a jog, de a politikai nyilvánosság ellenőrzésén kívül is zajlik. Az érvek mindig ugyanazok: fontos a titkosság, hogy ne dekonspirálódjon a hírszerzés, és ráadásul egy privát vállalat többet veszíthet ha ellenáll. A lényeg: hol a jogi szabályozás hiányára, máskor a cégvezetők hiúságára, vagy éppen hazafiságára építve, esetleg a közvetlen zsarolás eszközeivel a hatóságok az ügyfelekre vonatkozó adatok sokaságát szerzik meg a privátszférától.⁶⁴ Vegyünk néhány példát!

Amellett, hogy a Bush-kormány titkos rendeletben létrehozta a Terrorist Surveillance Programot (TSP), amely több milliónyi amerikai állampolgár külföldi telefon és e-mailbeszélgetését hallgatja le (egyszerre kb. 500 embert),⁶⁵ 2006 májusában bevezették a belföldi telefonhívásokat érintő, többszáz-milliárd⁶⁶ hívást magába foglaló „call-data programot” is. Ez nem a kommunikáció lehallgatását, hanem meta-adat gyűjtését foglalja magába: a telefonszolgáltatók a beszélgetések hosszáról, helyéről és a résztvevő felekről gyűjtenek és adnak át adatot – a legnagyobb cégek, az AT&T, a Verizon, és a BellSouth részvételével. Az elvi megfontolások mellett nyilván marketing szempontok által is vezérelve, a Qwest-társaság nyíltan elutasította az együttműködést: el is bukott egy sok-százmillió dolláros állami megrendelés.⁶⁷ A FedEx gyorsposta ezzel szemben a teljes adatbázisát rendelkezésre bocsájtotta és ahhoz is hozzájárult, hogy in-

⁶⁴ Ld. MICHAELS, J. D.: All the resident spies: private-public intelligence partnerships in the war on terror, *California Law Review*, August 2008 (90 Cal. L. Rev. 901), 927–929.

⁶⁵ Uo. 910. o. és 25. lj.

⁶⁶ CATE, F. H.: Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Summer 2008 (43 Harv.C.R.-C.L. L. Rev. 435), 449.

⁶⁷ MICHAELS: i. m. 912–913.

formális rendvédelmi-nemzetbiztonsági megkeresésre,⁶⁸ azaz bírósági engedély nélkül is felbontson csomagot. A jogszabály alapján az állami posta, a USPS (United States Postal Service) például ezt nem teheti meg. Az előzékenység be is hozta gyümölcsét: a FedEx röviddel a döntést követően egy jelentős állami megrendelés birtokosa lett.⁶⁹

A hatóságok részére az előbbi példákban olyan vállalatok szolgáltatták ki az ügyfelek adatait, amelyek számára az adatkezelés csak járulékos tevékenység. Egyre több ugyanakkor az olyan cég, amelyik kimondottan adatok tárolására és felhasználására szakosodott adatbrókerként működik, mint pl. az amerikai ChoicePoint, az Acxiom, vagy a LexisNexis. Az utóbbi által tulajdonolt Seisint például azzal hirdeti magát hogy többtucat milliárd tételt néz át másodpercek alatt a keresett személyek neve, címe és társadalombiztosítási TB-száma alapján.⁷⁰ Az adatbróker cégek megjelenése azért lényeges, mert egyre népszerűbbek az online alkalmazások, és egyre több vállalat dönt úgy, hogy saját szerver fenntartása helyett inkább adatparkban bérel tárhelyet. Fölösleges hangsúlyozni, hogy milyen lehetőségeket teremt a nyomozóhatóságok számára egy-egy ilyen céggel történő „együttműködés”.⁷¹ A kiszervezett adattárolással szembeni bizalmatlanság jele például hogy a francia kormánytisztviselőknek 2007-ben megtiltották, hogy BlackBerry okostelefonjukon internetezzenek, ugyanis a telefonon zajló internetes forgalom külföldi szervereken keresztül folyt, amelyekhez a titkosszolgálatok hozzáférhetnek.⁷²

Amint a későbbiekben látni fogjuk, az IT-szektorra épített rendészeti célú információszerzési kiszervezéssel kapcsolatban nem is a személyes adatok az adatalany beleegyezése nélküli megszerzése és kezelése jelenti majd a legégetőbb (bár önmagában is jelentős) problémát, hanem az ily

⁶⁸ Hasonlóan járt el a 8000 pénzintézetet tömörítő, napi 13,4 millió pénzügyi tranzakciót bonyolító SWIFT (Society for Worldwide Interbank Telecommunications), amely a belga intézmény tagszervezeteinek tiltakozása és az európai adatvédelmi biztos vizsgálata ellenére egy közigazgatási (tehát nem bírósági) idézés, az ún. National Security Letter alapján minden adatot az amerikai hatóságok rendelkezésére bocsát. Ld. Cate, 447., továbbá MICHAELS: *i. m.* 916–917.

⁶⁹ *Uo.* 915.

⁷⁰ SLOBOGIN, Ch.: Government data mining and the fourth amendment, *University of Chicago Law Review*, Winter 2008, Symposium: Surveillance, 320–321.

⁷¹ A ChoicePoint már 2001 szeptember 11-e előtt is 40,000 keresést végzett havonta a szövetségi nyomozóhatóságoknak.

⁷² Brian Braiker: Living in the Clouds Is computer software becoming obsolete?, *Newsweek Web Exclusive*, June 10, 2008, <http://www.newsweek.com/id/140864>, Adatvédelem az adatparkokban, *Metazin* 2008. július 5., <http://www.metazin.hu/node/1378>.

módon megszerzett, rendészeti szempontból kétes eredményességű információk jogkorlátozás céljára történő felhasználása. Ha egy kereskedelmi adatbróker cég például hibát ejt az adatelemzés során, alapesetben legfeljebb egy számára érdektelen kedvezményes ajánlatról értesül az ügyfél. A hamis pozitívok hatása egészen más lesz a nemzetbiztonsági iparban: ha ugyanez az adat a nyomozóhatóság kezébe kerül, az jogkorlátozó eljárás alapjául szolgálhat, az ügyfél felkerülhet a repülési tiltólistára, le tartóztatják stb. Ráadásul a titkosszolgálat érdeklődése miatt a kereskedelmi cég is okkal válik gyanakvóvá lesz az ügyféllel szemben, és például emiatt elutasítja a hitelkérelmét...⁷³

A jelenlegi, egyfajta jogi vákuumban folyó eljárásokkal kapcsolatban tehát nemcsak a privátszféra alapjogilag problematikus megsértése jelenti a bajt, hanem az is, hogy sokszor hatálytalan, hibás, régi, adatot dolgoz fel a rendszer. Az IT-szektorra épített rendészeti adatszolgáltatási kötelezettség rendezetlenségének elfogadhatatlanságát a hatósági megkeresések elutasítását érintő garanciák hiánya mellett az is jelzi, hogy ha valóban fontosak a privátszférából származó adatok, akkor a nem-együttműködő cégek miatt valóban fontos adatok veszhetnek el. Gondoljunk csak a Bush-kormányzat igazoltan hatékony terrorizmus-megelőző intézkedésére, a TIPS-re (Terrorist Information Prevention System), amely a szemetesek, kamionosok, taxisofőrök, hajóskapitányok, postások és parkoló-őrök számára biztosít formalizált és összehangolt (például bomba, vagy öngyilkos merénylet azonosítására alkalmas) veszélyjelző rendszert.⁷⁴

Meg kell jegyezni: a privacy fontos, a cég prifiliját meghatározó versenyszempont is lehet: a Yahoo 2008 végén bejelentette, hogy 90 napnál tovább nem őrzi a személyhez köthető internet-keresési információkat. Ezt megelőzően 13 hónap volt a standard eljárás, szemben az internet-keresések 63%-át és a You Tube-ot tulajdonló Google-nél⁷⁵ alkalmazott kilenc hónappal.⁷⁶ Számos per is folyt Amerikában az ügyféladatok kiszolgáltatása miatt – például a JetBlue, a Northwest, az American Airlines, az AT&T és a Verizon ellen.⁷⁷

⁷³ MICHAELS: *i. m.* 936.

⁷⁴ Ld. pl. BRANDL, S.: Back to the future: The implications of September 11, 2001 on law enforcement practice and policy, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall, 2003, illetve OSLER, M.: Capone and Bin Laden: The failure of government at the cusp of war and crime, *Baylor Law Review*, Spring 2003.

⁷⁵ ROSEN, J.: Google's Gatekeepers, *The New York Times*, November 30, 2008.

⁷⁶ More Privacy Online, *New York Times*, December 24, 2008.

⁷⁷ CATE: *i. m.* 484.

2. A kiszervezés hatékonysága – különös tekintettel a terrorizmus elleni harcra

Az alábbiakban a rendészeti kiszervezés, és első sorban a terrorizmus elleni harcban alkalmazott eszközrendszer hatékonyságával kapcsolatban teszek néhány megállapítást. A gondolatmenet lényege az, hogy kiterjedt hatásvizsgálatot követően számos intézkedéssel kapcsolatban merülhetnek fel kétségek. Említettük a privát rendvédelem a szegregációban és elidegenedésben jelentkező társadalmi költségeit, de szót kell ejteni arról is, hogy egy szigorú büntetőpolitika az igazságszolgáltatási rendszer nyilvánvaló költségein túlmenően további terheket is ró a társadalomra. Megviseli például a fogva tartottak családját (beleértve a gyermekek anyagi és egyéb helyzetét), növeli a gazdaságilag inaktív lakosságot stb. Például becslések szerint Amerikában a kábítószer elleni harc 1980-ban évi 10 milliárd dollárba került és 31 000 fős börtönlakosságot jelentett; mindez 2005-re 35 milliárd dollárra és 400 000 fogva tartottra nőtt. Miközben a banki adatkezelési, adatszolgáltatási kötelezettségek elképesztő költségekkel járnak, közismert hogy a terrorizmus nem feltétlenül drága: az FBI például pontosan feltérképezte a szeptember 11-ei merényletek költségét, 303 672 dollárban állapítva azt meg.⁷⁸ Azt is kimutatták, hogy ennek mintegy 47%-a készpénz formájában került forgalomba, ráadásul olyan kis összegekben és legális kereskedelmi tevékenység (pl. mézeladás) formájában, hogy a legprecízebb adatbejelentési szabályok mellett sem tűnt volna fel senkinek.⁷⁹

⁷⁸ GOUVIN, E.: Bringing out the big guns: the usa patriot act, money laundering, and the war on terrorism, *Baylor Law Review*, Fall 2003. 975.

⁷⁹ Mindezek figyelembe vételével elképzelhető, hogy talán a privát börtönök költség-hatékonysága sem olyan evidens, de az áttekinthetőség hiánya és az állami költségvetés (pl. civil halottak, közpénzen képzett konzultánsok, korrupció) miatt tulajdonképpen nem is tudjuk bizonyítani azt sem, hogy valóban olcsóbb és hatékonyabb-e a katonai feladatok kiszervezése. Ld. Andrew Koppelman, Drug Policy and the Liberal Self, *Northwestern University Law Review*, Special Issue 2006. Ld. pl. KOPPELMAN, A.: Drug Policy and the Liberal Self. *Northwestern University Law Review*, Special Issue 2006. A kérdéstről ld. még: WHITE, A. A.: Rule of Law and the Limits of Sovereignty: The Private Prison in Jurisprudential Perspective, 38 *American Criminal Law Review* 111, 112, 112 n.2 (2001), POZEN, D. E.: Managing a Correctional Marketplace: Prison Privatization in the United States and the United Kingdom, 19 *J. L. & Pol.* 253 (2003); ROBBINS, I. P.: Privatization of Corrections: Defining the Issues, 40 *Vanderbilt Law Review* 813 (1987), IRA ROBBINS, P.: The Legal Dimensions of Private Incarceration, 38 *Am. U. L. Rev.* 531 (1988), SAVAS, E. V.: Privatization and Prisons, 40 *Vand. L. Rev.* 889 (1987); DUNHAM, D. W.: Note, Inmates' Rights and the Privatization of Prisons, 86 *Colum. L. Rev.* 1475 (1986); EVANS, B. B.:

A terrorizmus elleni harc sajátossága ugyanakkor abból is fakad, hogy a társadalom biztonságérzete nem objektív, akár a bűnözési vagy terrorizmus-áldozati statisztikák függvényében alakul, hanem számos szociálpszichológiai együtttható eredményeként. A média, ha arra ugyan nem is képes, hogy megmondja az embereknek, hogy *mit* gondoljanak, azt mindenképpen erősen befolyásolja, hogy *miről* gondolkozzanak. Egy angol felmérés például kimutatta, hogy noha az elmúlt években a bűnözés mértéke csökkent, a politikai napilapok olvasóihoz képest a bulvársajtót olvasók közül kétszer annyian (43% szemben a 26-tal) voltak azon az állásponton, hogy a nőtt a bűnözés.⁸⁰ Ugyanígy, azok akik sok krimet olvasnak vagy néznek, nyilván veszélyesnek tartják az amerikai rendőrök munkáját. Valószínűleg meglepődnének, ha tudnák, hogy ugyan egy néhány évvel ezelőtti felmérés szerint a munkahelyi halálokok között második valóban az emberölés, ám hatszorosa a valószínűsége annak, hogy taxisofőrt ölnek meg munka közben, minthogy egy rendőrt, aki, ha életét is veszti munka közben, azt 40%-os valószínűséggel balesetből kifolyólag teszi – azzal, hogy a munkahelyi halálos balesetek 98%-a a civilszférában történik, elsősorban a bányászati és az építőiparban.⁸¹

Általában az emberek a valósnál nagyobbra értékelik annak az esélyét is, hogy bűncselekmény áldozatává válnak, és sokkal többen gondolják azt is, hogy a jövőben konkrétan áldozattá válnak. Például egy Trinidadban végzett longitudinális kutatás résztvevői „valószínűnek”, vagy „nagyon valószínűnek” gondolták azt, hogy egy éven belül gyilkosság áldozatai lesznek. 1999-ben az 1,3 milliós országban 120 emberölés történt, így a megkérdezett 585 000 személy 99,8%-a tévesen mérte fel a helyzetet.⁸²

Az életünket fenyegető veszélyeket tehát nem objektív szempontok alapján mérjük fel. Például Amerikában 1960-óta (2001. szeptember 11-ével együtt) ugyannyi áldozatot szedett a terrorizmus, mint ahányan villámcsapástól vagy szarvas-gázolás közben haltak meg: hivatalos adatok szerint

Note, Private Prisons, 36 *Emory Law Journal* 253 (1987); GENTRY, J. Th.: Note, The Panopticon Revisited: The Problem of Monitoring Private Prisons, 96 *Yale Law Journal* 353 (1986).

⁸⁰ GREEN, D. A.: Public opinion versus public judgment about crime. Correcting the ‘Comedy of Errors’, *British Journal of Criminology*, January, 2006, 138–139.

⁸¹ Roots, R.: Are Cops Constitutional? *Seton Hall Constitutional Law Journal*, Summer 2001, 711–712.

⁸² CHADEE, D.–AUSTEN, L.–DITTON, J.: The Relationship Between Likelihood and Fear of Criminal Victimization, *British Journal of Criminology*, January, 2007, 133–135.

összesen 4000 körüli a szám. Ehhez képest az influenza és tüdőgyulladás évi 6 0000, autóbaleset pedig 40 000 ember halálát okozza.⁸³

A terrorizmus elleni, „háborúvá” emelt intézkedéssorozat sajátossága éppen abban áll, hogy a háború (hasonlóan a „bűnözéssel” szemben vívott harchoz) egy nyílt végű folyamat: soha nem lesz vége, és azt sem tudhatjuk, hogy az intézkedések valójában mennyire hatékonyak. Ha nem kerül sor terrortámadásra, azt betudhatjuk a hatékony preventív eszközrendszernek, ha mégis: az éppen, hogy további intézkedéseket és eszközöket tesz szükségessé. Ráadásul a folyamatosan fenntartott félelem fontos identitás- és közösségképző erőt jelent, ami ugyancsak erősítheti az állami rendvédelmi apparátus érdekérvényesítő képességét és retorikai eszköztárát.

Az, hogy a terrorizmus megelőzésére életbeléptetett különböző jogkorlátozó intézkedések széles társadalmi támogatottsággal bírnak (hiszen hajlandók vagyunk feladni egy kis szabadságot egy kicsivel több biztonságért – különösen egy olyan aszimmetrikus bűncselekmény esetében, ahol egyetlen terrorista több száz életet kiolthat) azok tényleges hatékonyságának vizsgálata nélkül, azért meglepő, mert a jog közgazdasági elemzésével foglalkozó, angol nyelvterületen „law and economics” néven művelt diszciplína a bűnmegelőzés társadalmi költségeit illetően számos tudományos eredményt hozott. Az áldozattá válástól való félelemmel kapcsolatban például a költségek felmerülhetnek az emberek egészségromlását jelentő stressz és az ehhez kapcsolódó egészségügyi kiadások formájában, de azáltal is, hogy a félelem magatartás-változást eredményez. Ilyen például az, ha az emberek taxival, vagy kocsival mennek bűnügyileg fertőzöttnek tekintett helyekre.⁸⁴ A költségek lehetnek közvetlenek, de közvetettek is. Az előbbire a riasztóberendezések vagy a biztosítási összegek szolgálhatnak például, utóbbira, az hogy az emberek korábban elmennek a munkából, hogy ne egyedül, sötétben érjenek haza, vagy éppen az idő, amit a véletlenül megszólaló riasztók elhallgattatásával töltenek. Az Egyesült Államok egy-egy felnőtt polgára például naponta két percet tölt különböző záruk kinyitásával és bezárásával, és ennél valamivel többet a kulcsai keresésével – ez az idő évi 437 dollárt jelent személyenként, osztár-

⁸³ SOLOVE, D. J.: Data mining and the security-liberty debate, *University of Chicago Law Review*, Winter 2008, Symposium: Surveillance, 351.

⁸⁴ DOLAN, P.–PEASGOOD, T.: Estimating the Economic and Social Costs of the Fear of Crime, *British Journal of Criminology*, January, 2007, 123–124.

sadalmi költségként pedig 90 milliárd dollárt.⁸⁵ A biztonsági zárokra, riasztókra, őőrökre stb. fordított évi 160–300 milliárdos tétellel a bűnmegelőzésre fordított privát kiadások egyes elemzések szerint a teljes igazgatszolgáltatási és rendvédelmi szervezetrendszerrel vetekedő kiadást jelentenek – részben egyébként azért, mert jelentős része ösztársadalmi hatását tekintve hatástalan, például amikor olyan bűnmegelőzési technológiára költünk, ami nem csökkenti a bűnözés mértékét, csak áthelyezi azt.⁸⁶

A helyzet sajátossága az, hogy amíg a „kógens kiszervezés” esetében van némi esély arra, hogy a többletfeladatok miatt elégedetlen piaci szereplő partner, esetleg kezdeményező abban, hogy jogi úton, vagy akár a közéleti nyilvánosság előtt vitára kerüljön sor egy-egy intézkedés hatékonyságáról (és ezáltal alkotmányosságáról), az üzleti érdekelttség megjelenésével, ennek valószínűsége minimalizálódik. Vegyünk egy példát!

2.1. Kiszervezés és automatizálás: a rendészeti profilalkotás példája

A különböző területen dolgozó rendvédelmi szervek régi vágya egy olyan ellenőrzési módszertani mátrix kialakítása, amely minimalizálja az emberi tényezőt és optimalizálja például a repülőtéri vagy közúti igazgatási találati arányokat. Ezt az eljárást hívják rendészeti profilalkotásnak. Az eredeti eljárás lényege az volt, hogy a hatóságok megkíséreltek létrehozni egy olyan gyanúsított profilleírást, amely segítséget nyújthatott a hatóságoknak abban, hogy bizonyos (jogszerű) magatartás- vagy körülményegyüttes alapján kiszűrjék a potenciális elkövetőket. A hagyományos bűnözői profilalkotással szemben, ahol (például egy sorozatgyilkos üldözése során) a feladat az, hogy megismerjük az elkövető személyiségét, „bejussunk a fejébe”, itt már az lett a cél, hogy a jövőre nézve megpróbáljuk meghatározni a potenciális elkövetők körét. Ilyen tényező lehetett pl. kábítószercsempészek esetében a rövid időtartamú tartózkodás a jelentős drogforrások és a terítés helyszíne között, kézpénzes repülőjegy-vásárlás,⁸⁷ és – kriminálstatisztikai adatokra támaszkodva – a nem, az életkor,

⁸⁵ ANDERSON, D. A.: The Aggregate Burden of Crime, 42 J.L. & Econ. 611, 623-24 (1999).

⁸⁶ MIKOS, R. A.: “Eggshell” Victims, Private Precautions, and the Societal benefits of shifting crime, *Michigan Law Review*, November, 2006, 308, 309, 315, 319.

⁸⁷ Ld. pl. BECTON, Ch. L.: The drug courier profile: 'all seems infected that th infected spy, as all looks yellow to the jaundicd eye. *North Carolina Law Review*, March, 1998, KADISH, M.: The drug courier profile: in planes, trains, and automobiles; and now in the jury box, *American University Law Review*, February, 1997.

vagy az etnikai hovatartozás (elvégre a szervezett bűnözésben kulcsszerepet játszó bandák etnikailag szinte minden esetben homogének.) Az „ethnic profiling”, az etnikai profilalkotás fontos és széles körben vitatott területe a rendészeti jognak. Elvét és gyakorlatát az utóbbi évtizedekben számos elméleti és gyakorlati vita övezte; rendészeti, eljárásjogi, alkotmányjogi és szociálpszichológiai érvek felvonultatásával. Az Egyesült Államokban, ahol a fenti eszmecseréknek többsége zajlott, az ezredfordulóra kialakult egy olyan szakmai és politikai konszenzus, amely egyértelműen szakmailag megalapozatlannak és morálisan igazolhatatlannak tartotta az etnikai alapú profilalkotásra épülő (döntően közúti igazoltatásban megjelenő) rendőri gyakorlatot. Egy 1999 őszi végzett felmérés szerint, annak ellenére, hogy a kérdésben utalás történt az etnicitással összefüggésbe hozható magasabb kriminalitási vélelemre, a megkérdezettek 81%-a ellenezte a faji attribútumokra épülő gépjármű igazoltatásokat.⁸⁸ Egy 1999-es Gallup felmérés arról is beszámolt, hogy az amerikai lakosság 60%-a (tehát nemcsak a feketék) tudja mi az etnikai alapú profilalkotás és széles körben elterjednek tartja azt.⁸⁹

Az etnikai alapú profilalkotást elutasító érvek egy része azok *elvi elfogadhatatlanságára* hivatkozik; az ártatlan kisebbségi (középosztály) zaklatását, a mindennapi életet terhelő „etnikai adó”-t veszi célba. Egy másik, merőben pragmatikus érv az ilyen eljárások *gyakorlati hatékonyságának hiányára* hívja fel a figyelmet: a látszólag plauzibilis statisztikai alapú érvelés alapvető (és bizonyítható) hibájára irányítva a figyelmet. Azok a New Jersey-ben, majd számos egyéb helyen végzett kutatások, amelyek az etnikai alapú profilra épített igazoltatások, gépkocsi- és ruházat átvizsgálások sikerét, azaz a kábítószer-, vagy engedély nélküli fegyverbirtoklás eredményességét mérték, egyértelműen kimutatták ugyanis, hogy nem volt lényeges, értékelhető különbség a lakosságarány és a találati ráta között. Nemcsak arra találtak tehát egyértelműnek tűnő bizonyítékot, hogy a ha-

⁸⁸ Korábban, 1999. február 28-án, miután Carl Williams ezredes, a New Jersey-i rendőrség szuperintendánsa összefüggésbe hozta az elkövetők etnikai hovatartozását a kábítószerpiacon elfoglalt helyükkel; az amfetamint elsősorban a fehér motorosok, a heroint pedig a jamaikaiakkal párosítva, és már át is vehette felmondólevelét Christine Todd Whitman (a rossz nyelvek szerint a szövetségi szenátus felé kacsingató) kormányzótól. Ez nagyjából egybe esett a fent ismertetett statisztikák bírósági eljárások során, a hivatalos peranyag részeként történő nyilvános tárgyalásához. Ld. GROSS, S. R.–LIVINGSTON, D.: Racial Profiling Under Attack, *Columbia Law Review*, June 2002, 1422.

⁸⁹ HARRIS, D. A.: Using Race as a Factor in Assessing the Reasonableness of Fourth Amendment Activity: Description Yes; Prediction, No, *Mississippi Law Journal Special Edition* 2003, 426.

tóságok aránytalanul többször állítottak meg színes bőrű gépkocsivezetőket, de arra is, hogy a találati arány, azaz az eredményes felderítés mértéke nem igazolja az etnikai alapú profil hasznosságát. Az etnikai alapú profilalkotásra épülő intézkedések hasznossága ugyanis az etnicitás és a magas kriminalitás, azaz a hatékony találati arány összefüggésének vélelmére épül, ahol a logikusnak tűnő korreláció bizonyítása sokáig fel sem merült, hiszen az aránytalanul nagyobb számban igazoltatott kisebbség soraiból abszolút számokban mérve valóban kellően sok jogsértőt is kiszűrtek. Ez azonban – érvelnek a kutatók⁹⁰ – nem jelent valódi költség-arányos hatékonyságot, ugyanis túlságosan magas lesz a hamis negatívok és a hamis pozitívok értéke. Más szóval aránytalan mértékben sújtja a nem jogsértő fekete (roma, arab stb.) lakosságot, ugyanakkor erőteljesen csökkenti annak az esélyét, hogy egy a többséghez tartozó jogsértőt felfedezzenek.⁹¹ A minden esetben retrospektív értékelt (és akkor is csak inkább feltételezett, de nem ellenőrzött) hatékonyság tehát csalóka és – összegezhetőek az érvek – nem megfelelő rendészeti, bűnmegelőzési, nemzetbiztonsági stratégia.⁹²

Egy harmadik argumentum a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben (legyen szó hagyományos rendvédelemről vagy nemzetbiztonsági politikáról) kiemelten fontos *kisebbségi közösségek elidegenítésének kockázatáról* beszél. A hamis pozitívok és negatívok problematikája mellett más okból is

⁹⁰ Ld. pl. CUÉLLAR, M.-E: Choosing Anti-Terror Targets by National Origin and Race, *Harvard Latino Law Review*, Spring 2003.

⁹¹ Gondoljunk csak bele, Yigal Amir, Yizchak Rabin gyilkosa semmilyen merénylet-profilra nem került volna fel, ahogy az első kereskedelmi repülőgép felrobbantója sem, annak felbujtója ugyanis 1949-ben egy a férjét a sírba kívánó feleség volt. Gregory Nojeim, *Aviation Security Profiling and Passengers' Civil Liberties*, Air and Space Lawyer, Summer, 1998, 5.

⁹² A kilencvenes években nagyon sok hatékonysági (és politikai) kritika érte az amerikai szövetségi vámhatóságot, amely (kriminálistatisztikai adatokra támaszkodva) elsősorban fekete női drogfutárokat ellenőrzött. 1998-ban Raymond Kelly, New York egykori rendőrfőkapitánya került a szervezet élére, aki megszüntette a faji és nemi alapú profilt és visszatért az utasmegfigyelés hagyományos technikájához, amellyel 70%-kal lecsökkentette a személyi intézkedések számát, viszont azt 10–25%-kal sikeresebbé tette. (A hatékonyság növelésének mértékével kapcsolatos adatok eltérnek.) Ld. pl. DAVIES, Sh.: Reflections on the Criminal Justice System after September 11, 2001, *Ohio State Journal of Criminal Law*, Fall, 2003, 63.; Leonard Baynes, *Racial Profiling, September 11th and the Media. A Critical Race Theory Analysis*, Virginia Sports and Entertainment Law Journal, Winter 2002. 12–13., illetve RAMIREZ, D.–HOOPES, J.–Tara Lai Quinlan: Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World, *American Criminal Law Review*, Summer, 2003, 1213.

felvet ugyanis hatékonysági aggályokat az etnikai alapú profilalkotás. Ez pedig a közösségi rendvédelem több évtizede elismert modelljében kulcsfontosságú lakossági attitűdökhöz kapcsolódik. E felfogás lényege, hogy a helyi rendőri (vagy nemzetbiztonsági) feladatok a leghatékonyabban a lakosság aktív közreműködésével hajthatók végre; akkor működik jól a rendőri szervezet, ha a közösség szemében nem ellenséges, igazságtalan, elnyomó hatalomként van jelen, hanem éppen hogy a békés, jogkövető emberek védelmezőjeként, ahol a bűnöző az ellenség. A terrorizmussal kapcsolatban ugyanis nem elhanyagolható a lakossági kooperáció, hiszen a legutóbbi időkig azonosított amerikai terroristák többségét lakossági bejelentés alapján kerítették kézre.⁹³

Végül, a kritikák egy része a profilalkotás eredendő hiányosságaira hívja fel a figyelmet, mondván, hogy nagyon nehéz megbízható és hasznos információkra alapozott profilt alkotni. Például a drogfutárok gyanúsnak mondható viselkedése, papírforma szerint szinte mindenre kiterjedhet: arra is aki először száll ki a gépből, de arra is, aki utoljára; gyanús lehet, aki tömegközlekedéssel távozik a repülőtérrel, de az is, ha taxival megy.⁹⁴ De ez még mindig a kisebbik fogyatékoság, a nagyobb gond az, ha nem a (gyakorló szakember által mégiscsak felmérhető) magatartásra alapul, hanem személyiségjegyekre – különösen, ha azok az etnikai hovatartozásra vonatkoznak, hiszen ez csak tovább erősíti a faji esszencializmus, alapvetően fekete–fehér (roma–magyar; arab–nem arab stb.) redukcionizmusát.

Ennek az etnikai alapú profilalkotásnak nevezett, eredetileg Amerikában, a kábítószerfutárok felismerésére kifejlesztett, később a közúti igazoltatások során, újabban pedig a terrorizmus elleni harcban (ezúttal az arab vagy mozlím lakossággal szemben) alkalmazott eljárás lényege tehát az, hogy az intézkedés a célszemély nemzeti-etnikai-faji attribútumain alapul, nem pedig a hagyományos gyanú-okok valamelyikén. Az igazoltatás alapja ezekben az esetekben nem a terhelt viselkedése, vagy egy a gyanúsítottra vonatkozó információ, hanem egy predikció: az érintett személy

⁹³ Ld. például a lackawanai terrorista csoport leleplezését, ahol a helyi mozlím közösség soraiból érkezett lakossági bejelentés alapján indult az eljárás. HARRIS, D. A.: *New Risks; New Tactics: An Assessment of the Re-Assessment of Racial Profiling in the Wake of September 11, 2001*, *Utah Law Review*, 2004, 933.

⁹⁴ Megejtően bájos az, ahogy ezt a jelenséget a magyar Nemzetbiztonsági Hivatal 2004-es évkönyvében megfogalmazza (a terroristák kapcsán): „Ezek az emberek szándékokat általában leplezik, magatartásuk – hogy csökkentsék a lebukás veszélyét – talán túlságosan is jogkövető jelleget ölthet.” <http://www.nbh.hu/evk2004/04-0041.htm> (ellenőrzve: 2008-12-27).

etnikai hovatartozása alapján valószínűsített, az adott csoport magas kriminalitására, vagy a terrorcselekmények elkövetésében domináns (kizárólagos) pozíciójára alapozott, racionálisnak tűnő feltételezés. A kényszerintézkedés tehát nem az egyén számára felróható (alapos gyanút keltő) magatartáson, hanem aggregát igazoláson alapul. Célja a korlátozottan rendelkezésre álló rendőri, nemzetbiztonság stb. erőforrások, egy ésszerű összefüggésrendszerre alapozott hatékony allokációja, hiszen ha a börtönnépesség többsége roma (fekete stb.), a terroristák pedig szinte mindannyian (többségében arab országból származó) iszlám fundamentalisták, a gyanúsított kör illetően szűkítése látszólag könnyen igazolható. Talán ezzel is magyarázható, hogy az iszlám fundamentalista terrorizmus az etnikailag, de legalábbis vallási alapon látszólag eredményesen beazonosítható potenciális elkövetői kapcsán ismét népszerűvé vált e korábban már diszkreditálódott intézmény is.

Nagy részben hozzájárul ehhez az is, hogy a piaci szektorban gombamód szaporodnak a különböző, (természetesen nem rendészeti célokra kialakított) adatbányászatra épülő rendészeti eljárások. Az ügyfélprofil ugyanis kulcsfontosságú az üzleti életben: a tömeges marketing helyét átveszi a személyre szabott reklám, ahol például a digitális kábeltelevízió-néző csatornaválasztását úgy tudja kielemezni egy program, hogy egyúttal már pontosan a néző igényére és érdeklődésére szabott reklámokat is tudjon sugározni. A „google” keresőoldal például úgy tudja követni a felhasználó „kattintásfolyamát”, hogy ugyancsak személyre szabott stratégiai marketingprofil tud felkínálni egy-egy érdeklődő piaci szereplőnek. A népszerű ingyenes „gmail” levelező program például automatikusan végigszkenneli a felhasználó üzeneteinek tartalmát, majd a talált kulcsszavaknak leginkább megfelelő kapcsolódó linkeket, szöveges hirdetésekkel jeleníti meg, amelyek egy a szöveget elemző program elemzése alapján és érdekelhetik a felhasználót.⁹⁵

Hasonlóképp, a kockázatcsökkentés új útjai nyílnak meg például egy hitelező vagy egy biztosítótársaság számára, ahol minden információ fontos lehet egy magas kockázatot jelentő potenciális ügyfél kiszűrésében. A kereskedelmi célra létrehozott adatok szabad mozgása ugyanakkor a rendészeti célú adatvásárlástól függetlenül, önmagában sem mentes bizonyos veszélyektől. Amerikában például az élet- és egészségbiztosítók az emberek gyógyszervásárlási adatai alapján megtagadhatják, hogy bizto-

⁹⁵ Ld. http://mail.google.com/mail/help/intl/hu/about_privacy.html (ellenőrizve 2008 december 26).

sítási szerződést kössenek a túl kockázatosnak ítélt jelentkezővel. A hagyományos eljárásrendben a biztosítás megkötése előtt orvosi vizsgálatra küldték az ügyfeleket, ám újabban egyes cégek a gyógyszeráraktól az ügyfél azonosítószáma alapján egyszerűen beszerzik az illető által vásárolt gyógyszerek listáját, és egy másik program ebből következtetéseket von le arra vonatkozóan, hogy az ügyfél vélhetően milyen betegségben szenved és milyen az egészségügyi állapota. Például, ha rendszeresen nagy adag koleszterincsökkentőt vesz, az arra utalhat, hogy gyakorlatilag kezelhetetlenül magas a vérzsír-szintje, ami rögtön magasabb kockázatú kategóriába sorolja. Sőt, olyan program is működik már, amelyik a laboratóriumi vizsgálatok eredményét is feldolgozza, és összekapcsolja a gyógyszerfogyasztási adatokkal, így még pontosabb képet tud szolgáltatni a páciensek egészségi állapotáról. Létezik olyan program is, amelyik egyúttal kockázati szorzószámot is meghatároz, a biztosítónak tehát a papírmunkán kívül alig marad teendője. A szolgáltatás népszerű, noha a megbízhatóságával kapcsolatban kételyeket ébreszthetne az, hogy némelyik gyógyszer több célra is felhasználható, például egyes vegyületek migrén vagy hőhullámok ellen is alkalmazhatók, de depresszió ellen is hatásosak. Az utóbbi az üzleti biztosítók szempontjából jelentős kockázat-növelő tényezőnek számít, az előbbieket nem.⁹⁶

Nem is olyan meglepő tehát, hogy egyre nagyobb az érdeklődés és igény a fent említett (nem feltétlenül etnikai adatokra épülő, de módszertani hatékonyságuk tekintetében hasonlóan megkérdőjelezhető) adatbányászatra épülő rendszeti eljárások iránt is. Az alapelv az, hogy minél több adat birtokába kerülnek a különböző rendszeti szervek (nemzetbiztonság, bevándorlási hatóság, rendőrség, adóhatóság), annál nagyobb az esély arra, hogy egy megfelelő szűrő és feldolgozó program segítségével olyan összefüggésekre derül fény, amely nemcsak a jogsértések felderítésében, de megelőzésében is fontos szerepet kaphat. Az információk technológia elképesztő ütemű fejlődése pedig beláthatatlan távlatokat nyit meg – az IT cégek számára pedig jelentős profitot és erős piacot teremt.

Gondoljunk csak bele, egy digitalizált utas-nyilvántartási rendszer mellett, ha egy valamilyen okból korábban gyanúsnak megjelölt utas belépésre jelentkezik egy légitársaság termináljánál, a rendszer az összes korábbi határátkelését, korábbi járatokon vele együtt utazó személyeket, a jegy-

⁹⁶ Ellen Nakashima: Prescription Data Used To Assess Consumers Records Aid Insurers but Prompt Privacy Concerns, Washington Post, August 4, 2008; Róka a tyúkjában, Metazin, 2008. szeptember 28., <http://www.metazin.hu/node/1475>

vásárlással kapcsolatos információkat – esetleg egyéb rendszerekkel összekapcsolva telefonbeszélgetéseit, televíziós csatornapreferenciáit, könyvtári kölcsönzéseit, az általa látogatott honlapokat: mindent megmutathat.

Úgy tűnik, hogy a biometrikus adatrögzítés és az összekapcsolható adatbázisok mesmerizáló lehetőségei maguk alá gyúrik a politikai döntéshozókat – és a közvéleményt is.⁹⁷ Kevesen hallják meg ugyanis azokat a hangokat, amelyek a rendészeti célra igénybe vett információs technológia phaják-énekének veszélyeiről szólnak. Kevés szó esik a technológia hiányosságairól: a biometrikus adatok felismerése során sok a hamis pozitív és a hamis negatív; nem világos, hogy ki viseli a felelősséget a rendszer meghibásodásáért, nem ismert az IT-rendszerek teherbírása és időtállósága; gyakori az adatokkal való visszaélés, a személyiség lopás („identity theft”), nehezen ítéltethető meg a hálózatok biztonsága, a rendszerek összekapcsolhatóságának veszélye, stb. Vegyünk néhány példát ezekre!

2.2. Működőképességi kérdőjelek

Amerikában egy 2004-es jelentés szerint 42 szövetségi szerv 122 adatbányászati rendszert alkalmazott; 36-ot a privátszféra adatszolgáltatása alapján működtetett; 46 rendszer átjárható egyéb szövetségi szervek számára; ebből 14 a terroristák felkutatását szolgálja, 15 pedig egyéb bűnüldözési céllal működik. A számok lenyűgözőek. Például az ujjnyomatokat tartalmazó Automated Fingerprint Identification Service (IAFIS) 51 millió adatot tartalmaz,⁹⁸ de a társadalombiztosítási rendszer (Social Security Administration) 441 millió személy adatait tárolja.⁹⁹ Egy 2006-os vizsgálat szerint ugyanakkor például az utóbbi adatbázis 4,1%-a (ez 17,8 millió tételt jelent) hibás volt a név, születési idő, vagy az állampolgárság tekintetében.¹⁰⁰ Az ok sokszor igen prózai: az emberek, mondjuk házasságkötést követően megváltoztatják a nevüket (az USA-ban évi 2,3 millióan kötnek házasságot és 1,1 millióan válnak el), egy embernek több címe lehet (állandó, ideiglenes, stb. Amerikában 1998-ban 6 millió embernek volt pl. nyaralója), vagy egyszerűen több embernek azonos a neve és ezt a

⁹⁷ Bővebben ld: LODGE, J.: Trends in Biometrics, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, Briefing Paper, 4 December 2006.

⁹⁸ CATE: i. m. 443.

⁹⁹ Uo. 439.

¹⁰⁰ Uo. 469.

rendszer képtelen kezelni.¹⁰¹ Ráadásul a szövetségi posta szerint évente 43 millió amerikai, a lakosság 17%-a költözik el. Mennyire lehet tehát hatékony egy ilyen rendszer? Egy 2007-es felmérés szerint az élenjáró marketing cégek esetében 2,24 és 2,15 százalékban jelentkezik ügyfél a targeting és direct mail hirdetésekre.¹⁰² Mindez abból a sokmillió potenciális ügyfél közül, akik – ellenétben a terroristákkal – nem rejtőzködnek, könnyen elérhetőek. Ráadásul egy hatékony adatbányászati rendszer működtetéséhez sok ismert eset (a kereskedelmi marketing esetén ismert ügyfél) kellene, szerencsére a terrorizmus esetében erről sem beszélhetünk.

Jeff Jonas, az IBM vezető kutatója szerint az adatbányászat technikailag nem hatékony a terrorizmus elleni harcban¹⁰³, ugyanis nem általában több, hanem több *hasznos* információra lenne szükség. A terroristavadászat egyébként is olyan, mint egy tűt keresni a szénakazalban, és a sok-sok adat lehet, hogy csak még több szénát jelent. (A telefonbeszélgetések formáit időtartamát, helyét vizsgáló programok eredményeit például több száz, ily módon más tevékenységtől elvont FBI-ügynök vizsgálja – egyelőre igencsak kétséges eredménnyel.¹⁰⁴)

Az eredetileg piaci, kereskedelmi célra gyűjtött adatok rendészeti felhasználóságáról sem részletes vizsgálatok, sem viták nem folynak. Amikor egy mobilszolgáltató, vagy más piaci szereplő nyilvántartást vezet az ügyfélről és rögzít valamilyen adatot, a saját szempontjaira figyelemmel teszi azt, és egyáltalán nem biztos, hogy ha (akár kógens, akár diszpozitív formában) ez az adat rendészeti célokra kerül felhasználásra, az megfelelő és alkalmazható lesz. Egy az ügyféllel telefonon vagy e-mailen kapcsolatot tartó cég számára nem jelent gondot, ha a rendszerben például egy elírás miatt hibásan szerepel az illető neve vagy személyi száma; súlyos következményei lehetnek ugyanakkor, ha mindez egy nemzetbiztonsági eljárás során jelentkezik. Sokszor ennek ellenére azt látjuk, hogy a hatékonyság és a kiszervezés eredeti logikáját megtörve nem (csak) akkor fordulnak a privátszférához, ha az olcsóbban vagy jobban tud egy-egy állami feladatot ellátni, és nem (csak) akkor írnak elő adatszolgáltatási vagy együttműködési kötelezettségeket, ha ezt valamilyen konkrétan meghatá-

¹⁰¹ *Uo.* 470.

¹⁰² *Uo.* 473

¹⁰³ *Uo.* 476

¹⁰⁴ KREYKES, B. D.: Data mining and counter-terrorism: the use of telephone records as an investigatory tool in the „war on terror”, *A Journal for Law and Policy for the Information Society*, Summer, 2008. 449–450.

rozott bűnmegelőzési vagy nemzetbiztonsági cél indokolja, hanem e követelményeket éppen hogy a magánszektor egyes szereplőinek tevékenységéhez, azok szolgáltatásaihoz igazítják. A PNR vitában az Európai Alapjogi Ügynökség és az Európai Parlament például egyaránt felhívta a figyelmet arra,¹⁰⁵ hogy pusztán azon az alapon is születnek szabályozási koncepciók, hogy rendelkezésre állnak kereskedelmi cézzel gyűjtött adatbázisok, azaz a privátszféra rendelkezik bizonyos forrásokkal, amelyeket akár fel is lehetne használni. Az EU PNR-rendszer például csak a légi társaságok meglévő adataira terjed ki, ilyen adatbázis hiányában a vízi és a szárazföldi közlekedést egyáltalán nem érinti – nemzetbiztonsági használatra tehát értelemszerűen korlátozott.

Márpedig a nemzetbiztonsági adatbányászat jelenlegi gyakorlata arra épül, hogy az adatok, különösen a könnyen beszerezhető adatok öncélú gyűjtése önmagában hasznos cél és éppen, hogy a banálisnak tűnő információk vezethetnek el a terroristákhoz, hiszen a *privacy* a terroristák legjobb barátja, és ha tudják, hogy figyeljük az internetet és a telefonbeszélgetéseket, akkor nem fognak azon kommunikálni.¹⁰⁶ A hatékonyság azonban erősen kérdéses. Igaz ugyan, hogy ahogy a terrorizmus is pszichológiai, lélektani értelemben is kifejti hatását („ölj meg egyet és tarts rettegésben százat”), úgy a terrorellenes intézkedések hatékonyságát abban is mérhetjük, hogy megteremtik-e a biztonság érzetét, de mindez az adatbányászati eszközrendszerre nem vonatkozhat, hiszen annak lételemé a titkosság: nemigen tudunk-tudhatunk a működéséről.

Maradnak tehát a számok: elég hosszú időn keresztül New York-ban a hatóságok minden ok nélkül igazoltathattak a metrón, amely napi négy-millió utast szállít.¹⁰⁷ Az egyenruhások látványának nyilván van visszatartó ereje, de kérdés mekkora: arányos, hasznos-e az intézkedés. A napi 1,8 millió amerikai légi utasnak,¹⁰⁸ ha csak, 1%-a is hibásan, ok nélkül szerepel a tiltó, vagy kellemetlen zaklatást jelentő gyanúsított-listán, az 18 000 utast jelent, ami vajon nem túl magas ár a biztonsági rendszerért? Összehasonlításképpen: egy amerikai felmérés szerint a biztosítótársaságok és a bankok ügyfélminőségének 25%-ában van olyan hiba ami alapján vé-

¹⁰⁵ European Parliament Resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, P6_TA(2008)0561, Para 6.

¹⁰⁶ Ld. pl. POSNER, R. A.: Privacy, surveillance, and law. *University of Chicago Law Review*, Winter 2008, Symposium: Surveillance.

¹⁰⁷ SOLOVE: i. m. 347–348.

¹⁰⁸ Uo. 353.

gül elutasítják a hitelkérelmet.¹⁰⁹ Talán nem is meglepő tehát, hogy amikor a Columbia Broadcasting System (CBS) 2006-ban megszerezte az 540 oldalas, 44 000 nevet tartalmazó repülési tilalmi („no fly”) listát, valamint a 75 000 nevet tartalmazó gyanúsított listát, az újságírók megállapították, hogy hemzseg a hibáktól, azonkívül számos halott vagy éppen életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését töltő elítélt szerepel rajta.

Michael Chertoff amerikai belbiztonsági miniszter szerint a nagy légitársaságok napi kilencezer téves találatot regisztrálnak a terrorista-gyanús személyeket tartalmazó listákon; nemegyszer az egyik legismertebb politikus, Edward Kennedy szenátor is áldozatul esett. Gyakran a szeptember 11-ei terrortámadás miatt rendszerezített légimarsalok sem juthattak fel a gépekre, de Afrikai Nemzeti Kongresszus-tagsága miatt a Nobel-békedíjas Nelson Mandela is szerepelt a listán. Ennek ellenére a 900 000 nevet tartalmazó amerikai lista folyamatosan bővül, nagyjából havi 20 000 névvel (szemben például a 2001 előtti mindössze 16 névvel.¹¹⁰) Ráadásul a kormány közlése szerint számos ismert terrorista neve nem is szerepel a listán, mert titkosan kezelik. Ehhez képest amikor egy amerikai publicista utánajárt, hogy mennyire hatékonyak a 2001. szeptember 11-i terrortámadások után életbeléptetett amerikai reptérbiztonsági intézkedések, megállapította, hogy a repülőtársaságok csak a jegyvásárláskor ellenőrzik a terroristagyanús személyek listáját, így ha valaki lopott hitelkártyával vált jegyet, utána már a saját papírjaival és egy házilag hamisított beszállókártyával minden további nélkül feljuthat a fedélzetre.¹¹¹ Érdekes módon a listák hibájának orvoslását a kormányzat a légitársaságoktól és az utasoktól várja:¹¹² speciális, fizetős és további adatrögzítéssel járó szolgáltatásokat kínálva lehetőség nyílik a gördülékenyebb biztonsági ellenőrzésre.

¹⁰⁹ SLOBOGIN, Ch.: Government data mining and the fourth amendment, *University of Chicago Law Review*, Winter 2008, Symposium: Surveillance, 324. o.

¹¹⁰ FISHER, J.: What price does society have to pay for security? A look at the aviation watch lists, *Willamette Law Review*, Spring 2008, 608.

¹¹¹ GOLDBERG, J.: The Things He Carried, *The Atlantic*, November 2008, <http://www.theatlantic.com/doc/200811/airport-security>, Biztonsági bohózat, <http://www.metazin.hu/node/1525>

¹¹² We'll have to Check, Sir, *The New York Times*, May 15, 2008.

2.3. A technológia mítosza

A hatékonyság kapcsán fontos kérdés a technológia megbízhatósága is. 2008-ban például egy holland informatikus olyan rendszert hozott létre, amelynek segítségével követni lehet a Bluetooth-szal felszerelt berendezéseket: telefonokat, számítógépeket és GPS-eket. Kisvártatva további magánszemélyek bekapcsolódásával ebből egy az interneten elérhető amatőr mini kémrendszer alakult ki.¹¹³ A Globusz.net így ír erről: „Ha valaki rákattint Alex van Es honlapjára, megállapíthatja például, hogy egy bizonyos novemberi délutánon 17 óra 42 perckor egy adott Nokia mobiltelefon – a honlapon megjelenik a modell és a Bluetooth azonosító kódja, néhány számot azonban x-szel helyettesítettek rajta – Apeldoornban a Hoofd és a Deventer utca sarkán volt található. Az elmúlt hónapokban Alex még 237 alkalommal észlelte ugyanazt a Nokiát Apeldoornban, mindig reggel 7 és 22 óra között. Ugyanazon a novemberi napon a honlap szerint a rendszer még 558 Bluetooth mozgását követte. Mindegyikük számára automatikusan azonnal külön weblapot hozott létre, egy interaktív Google térképpel, egy összesítő táblázattal és egy grafikonnal, amely órás bontásban tünteti fel a Bluetooth helyváltoztatásait. A rendszer egészét tízpercenként automatikusa frissítik. ... A Bluetooth-követés a legváltozatosabb lehetőségeket kínálja. Betörték egy butikba, a rendszer előbb a bűnözők telefonjának Bluetooth-át rögzítette, majd a helyszínrre érkező rendőrökét – a továbbiakban akár a bűnöző, akár a rendőr közeledését észlelni lehet, ha működik a Bluetooth-uk. Az egyik Bluetooth-követő elhatározta: külön megfigyelő programot ír amatőrök számára, ilyesfajta alkalmazásra. Alex egy ízben a parlamentben tett látogatást, és ott jutott eszébe, hogy ha magával hozta volna észlelőjét, számos újságíró és politikus Bluetooth-át is rögzíthette volna – este pedig elsétálhatott volna a prostituáltak negyedébe, megnézni, feltűnnek-e arrafelé ugyanazok a telefonok: az eredmény – mondja – bizonyára érdekelte volna az embereket. Egy autópálya-üzemeltető már felkérte, alkalmazza rendszerét a forgalom megfigyelésére: a mobiltelefonokat ugyanis könnyű követni, ha beszélnek rajtuk, de amikor nem, akkor a Bluetooth-megfigyelés hatásosabb. Alex nem kért pénzt a szolgáltatásért, örült, hogy tökéletesíthette rendszerét a 120 kilométer sebességgel mozgó Bluetooth-ok követésére. Alex-szel vagy nélküle, a Bluetooth-követésre szép jövő vár, hiszen

¹¹³ Yves Eudes: Alex is watching you, Le Monde, 11 Novembre, 2008.

becslések szerint ma az európaiak 15–20 százaléka tart magánál olyan mobiltelefont, amelyen a Bluetooth-t aktiválta.”¹¹⁴

A digitális információs technológia sem annyira megbízható, mint gondolnánk. A személyiség lopás pénzügyi és érzelmi költségeiről egyre többet olvashatunk. 2006-ban Amerikában a digitális személyiséglopások kivizsgálásra létrehozott „Identity Theft Data Clearinghouse” 246 035 beadványt kapott, amellyel az első számú fogyasztóvédelmi panaszhivatallá vált.¹¹⁵ Például a fent már említett számítógépes kémszoftverek, az ún. spyware-ek ellen szinte semmiféle védelme nincs a felhasználónak: ellophatják a felhasználók banki kódjait, személyes adatait (például a gépben tárolt személyi igazolvány számát, bankszámla számát); segítségével megcsapolhatók a bankszámlák, hamis leveleket küldhetnek vagy éppenséggel a felhasználók egész személyiségét is ellophatják. Az Egyesült Államokban, csak az egészségügy területén több mint 500 000 olyan esetet regisztráltak, amikor valaki egy másik ember nevében kapott egészségügyi ellátást.¹¹⁶ Nem csak az fordul elő, hogy 100 000 dolláros kezelésekről kapnak emberek számlát, vagy hogy valaki, aki évek óta nem szült, egyszer csak értesítést kap arról, hogy drogpozitív újszülöttet hozott világra,¹¹⁷ de akár emberéletekbe is kerülhetnek az eltérő vércsoportról vagy másokon elvégzett műtétekről szóló hamis, meghamisított adatok.

Amellett, hogy az információs kommunikációval szoros kapcsolatban álló biometrikus technológiai piac Amerikában 2005 és 2006 között 47%-kal nőtt, 1,5 milliárd dollárról 2,2-re,¹¹⁸ egyre szaporodnak a technológiával kapcsolatos kérdőjelek is. 2002-ben Tsutomu Matsumoto, a Yokohama Egyetem matematikusa például sikeresen bolonddá tett egy ujjnyomatolvasót egy gumimaciból készült hamis ujjal, a West Virginia Egyetem Biomedical Signal Analysis laboratóriumának kutatói pedig 40-94%-os eredményességgel ismételték meg ugyanezt gyurma, majd halott emberek ujjának felhasználásával készült hamisítványokkal.¹¹⁹ Kritikusok arra

¹¹⁴ Bluetooth-csapda: mindenki mindenkit lehallgathat, Újabb szög a magánszféra koporsóján, Globusz.net, <http://www.globusz.net/node/1018>

¹¹⁵ CRADDUCK, L.–MCCULLAGH, A.: Identifying the identity thief: Is it time for a (smart) Australia card?, *International Journal of Law and Information Technology*, Summer, 2008, 138.

¹¹⁶ Medical identity theft, *Healthcare Registration*, June, 2008, 1.

¹¹⁷ *Uo.* 7.

¹¹⁸ THIESSEN, P. R.: The real ID Act and biometric technology: a nightmare for citizens and the states that have to implement it, *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, Spring 2008, 494.

¹¹⁹ *Uo.* 116. l.j.

is felhívják a figyelmet, hogy a biometrikus adatból egyéb következtetés is levonható: az írisz-retina vizsgálatból a magas vérnyomás, terhesség, AIDS; az ujjnyomatból pedig a Down-kór és a mellrák is kimutatható.¹²⁰

Komoly alapjogi problémát jelent emellett az is hogy a rendszerek könnyen összekapcsolhatóvá válhatnak: reflektálva a civil jogvédők tiltakozására, az Európai Parlamentben például nagy visszhangot és éles kritikát kapott az, az Egyesült Államokkal és Kanadával egyébként már (kicsit eltérő formában) működtetett EU utas-nyilvántartási (PNR) adataira tervezett szabályozás, amely például a légi közlekedésben részt vevő utasok számos adatát dolgozta volna fel. A PNR-adatok az utazásokkal, rendszerint repülésekkel kapcsolatosak, tartalmazzák többek között az útlevél adatait, a nevet, címet, telefonszámokat, utazási irodát, hitelkártyaszámot, a korábbi repülési menetrend-módosításokat, helyfoglalási szokásokat és egyéb adatokat. A vitában többször felhívták a figyelmet arra,¹²¹ hogy a PNR könnyen összekapcsolhatóvá válik a különböző rendészeti adatbázisokkal (Frontex, Europol, Eurodac, VIS, SISI II) a rendőrség, a vámhatóság, vagy akár a polgári igazságszolgáltatás rendszereiben meglévő információkkal, ami az egyén teljes kiszolgáltatottságához vezethet.¹²²

Összefoglalva fentieket: amellett, hogy közismert tény, hogy az alapjogok védelmére nem csak az állammal szemben van szükség, a rendészeti kiszervezés különböző új formái felhívják a figyelmet arra, hogy a „privát” és az „állami” közötti határvonal egyre inkább elmosódik. Ezáltal akár felülvizsgálatra is szorulhat az az általános nézet is, hogy jobban bízhatunk a privátszféra szereplőiben (különösen a feszes piaci logika és a mi fogyasztói bizalmunk alapján működő a szolgáltató szektorban), mint az állami, különösen a rendvédelmi szervezetben.

Emellett az is megállapítható, hogy a privátszféra (legyen az piaci alapú, vagy hatósági kötelezés alapján ellátott) rendészeti szerepvállalásának hatékonysága több, a jelenleginél lényegesen kiterjedtebb vizsgálatot igényel. Egyrészt, értelemszerűen, jogpolitikai szempontból, másrészt azonban alapjogi irányból is, hiszen egy alapjogot korlátozó rendelkezés (és a fent bemutatott esetek mindegyikének van alapjogi relevanciája) alkotmányosságának megítéléséhez az ún. „szükségesség-arányosság”-tesztet

¹²⁰ FISHER: *i. m.* 581–582.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Az alapjogi „költségeket” érintő hatástanulmány elmaradását hiányolja például az Európai Parlament a Bizottság által javasolt, az utasok egész testét átvilágító szkennerek bevezetésével kapcsolatban is RSP/2008/2651:23/10/2008-EP. O.

kell elvégezni, ahol mindkét elem feltételezi az intézkedés eredményeinek és társadalmi költségeinek felmérését. Az alapjog-korlátozás arányosságára vonatkozó követelmény alapján ugyanis az alapvető jog korlátozásakor a legitim cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt kell választani, és az elérni kívánt cél fontosságának arányban kell állnia az alapjog-korlátozás súlyával.

Igaz, hogy ahogy a terrorizmus is pszichológiai, lélektani értelemben is kifejti hatását, úgy a terrorellenes intézkedések hatékonyságát a látszólagos biztonságérzet megteremtésének vonatkozásában is kell keresnünk. Csakhogy, és ez a helyzet sajátossága, a közvélemény a szabadságjogok korlátozása iránt tanúsított engedékenységet a jogalkotó és kormányzatok régi regulációs álmaik és vágyaik megvalósulására használják fel. Mégpedig úgy, hogy ugyan a folyamat áldozata a privátszféra lesz, de egyes piaci szereplők időközben tettestárrsá is válhatnak. Ráadásul a hatásvizsgálatok és célszerűségi elvárások hiányában a jogalkotók és a politikai döntéshozók által alkalmazott eszközök és intézkedések (azok alkalmazhatóságára való tekintet nélkül) gyakran éppen a privátszféra szereplői által létrehozott különböző alapanyagok felhasználásával készülnek, ahol véletlenszerűen szinte bármi a bűn vagy a terrorizmus elleni harc és háború során bevethető fegyverré válik. Ez annak a veszélyét hordozza, hogy valamennyien egy olyan színházi előadás szereplőivé válunk, ahol – még ha nem is látjuk – körülvesznek bennünket azok a bizonyos pisztolyok, amelyek a darabban egyszer elkerülhetetlenül elsülnek.

* * *

ON THE METHODOLOGY OF OUTSOURCING OF LAW ENFORCEMENT

by András László Pap

The author investigates a unique feature of post 9/11 developments in law: the outsourcing of law enforcement, military and national security authorities and competences to private actors, along the attenuation of constitutional guarantees against curtailing freedom and human rights – in exchange for the promise of more security, a buzz-word for budgetary and policy demands that can easily

overrule long-standing constitutional and human rights limits for government power. The author points to the fact that, ironically, the private sector falls both as a victim and a willingly cooperating perpetrator in this process: it is charged with carrying out a number of tasks in control and surveillance, but this also makes a lucrative business opportunity.

Sulyok Gábor*

AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETÉNEK REFORMJA A GLOBALIZÁCIÓ EMBERI JOGI KIHÍVÁSAINAK TÜKRÉBEN**

A globalizáció folyamata – az államok és a nemzetközi élet egyéb szereplői mellett – az egyén helyzetére is közvetlen hatást gyakorol, és nagyban befolyásolja az emberi jogok érvényesülését. Ez a körülmény fokozott figyelmet és hatékony lépéseket igényel egyes nemzetközi szervezetek részéről is. Az átalakuló környezet intézményi szintű válaszokra – például a célok ártértékelésére, a fennálló struktúra reformjára vagy új feladatok vállalására – készteti a leginkább érintett szervezeteket, részben az egyén helyzete kapcsán felmerülő problémák megoldása, részben saját létjogosultságuk folyamatos biztosítása érdekében. Minthogy ez a törekvés leginkább az Egyesült Nemzetek Szervezetének hosszú ideje tartó megújításával illusztrálható, a jelen tanulmány a globalizáció emberi jogi kihívásai és a világszervezet reformja közötti összefüggések áttekintésére, és az eddig elért fontosabb eredmények rövid kritikai értékelésére vállalkozik.

I. A globalizáció és a szervezeti reform kapcsolatáról általában

A globalizáció számos jelentésréteggel bír, és ekként rendkívül nehezen definiálható fogalom. Etimológiai szempontból, a kifejezés a gömböt vagy golyót jelentő *globus* latin főnévből ered, amely – bár eleve rokonságban állt a föld vagy talaj értelemben használatos *gleba* szóval – hozzávetőleg a XVI. század közepétől kezdődően, alighanem a természettudományos

* Tudományos főmunkatárs, ügyvezető, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, Budapest, Országház u. 30.; Egyetemi docens, tudományos dékánhelyettes, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr.

E-mail: gsulyok@freemail.hu

** A jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete és a Harsányi János Főiskola által Budapesten, 2009. április 23-án, „Az új világrend és az emberi jogok – a globalizáció komplex hatásai” címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadás aktualizált, írásos változata.

ismeretek fejlődése nyomán vált a bolygó egészét leíró fogalommá.¹ Maga a „globalizáció” szó mintegy négy évszázaddal ezt követően jelent meg, noha egyes vélekedések szerint a jelenség egyik legkorábbi – a modern és nagyhatalmú vállalatiriasok tevékenységét vallási alapokon bíráló – leírása a XIX. század végére datálható. A globalizáció mindazonáltal csak az 1980-as és 1990-es évek környékén vonult be a köztudatba, és vált széles körben ismert és alkalmazott fogalommá.

Legáltalánosabb értelmét tekintve, a globalizáció egyes partikuláris jelenségek és tendenciák világméretűvé válását, a különböző államok azonos szférái közötti globális összefonódások rendszerének kialakulását és elmélyülését jelenti.² A globalizáció következképp egy folyamat, melynek egyes előképei már az ókorban és a középkorban is fellelhetők, jól lehet annak számottevő elméleti és gyakorlati érdeklődést kiváltó felgyorsulása a múlt század folyamán vált érzékelhetővé. Sajátosan összetett jellegéből adódóan, a globalizáció eltérő arcát mutatja a különböző diszciplínák képviselői számára. Ennek megfelelően, többek között, beszélhetünk politikai, gazdasági, pénzügyi, ökológiai, társadalmi, kulturális, technológiai, információs, nyelvi és jogi értelemben vett globalizációról.

A megközelítések sokfélesége ellenére is világosan kibontakozik azonban a globalizáció néhány alapvető tulajdonsága. Egyetértés mutatkozik például abban, hogy a globalizáció felgyorsulása elsősorban a közlekedés, a kommunikáció és a technológia – kiváltképp a számítástechnika – utóbbi évtizedekben tapasztalható rohamos és töretlen fejlődésének tudható be.³ E tényezőknek köszönhetően soha nem látott gyorsasággal mosódnak el az állam és az egyén életét évszázadokig meghatározott keretek közé szorító határok, teret hódítanak a szabad piac és a fogyasztói társadalom eszméi, fokozódik a gazdasági, az ideológiai és a kulturális homogenitás, növekszik a személyek határokon átívelő áramlása, és kialakul az egész világra jellemző kölcsönös függések rendszere.

¹ Ld. <<http://www.etymonline.org>>

² Von Bogdandy, Armin: Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization, and International Law. *European Journal of International Law*, Vol. 15. No. 5. (2004), 888.

³ A globalizáció ennek megfelelően nem kiváltó oka, hanem következménye a kommunikáció, a technológia és a közlekedés ugrásszerű fejlődésének. Hasonló szellemben ld. Begg, Iain – Draxler, Juraj – Mortensen, Jørgen: *Is Social Europe Fit for Globalisation? A Study of the Social Impact on Globalisation in the European Union*. European Commission – Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008. 2.

Bár a globalizáció alapvetően értéksemleges fogalom, köztudott és vitathatatlan, hogy a folyamat előnyöket és hátrányokat egyaránt maga után von. A globalizáció előnyei között említhető meg a fejlődés útjában álló akadályok lebontása, a gazdasági növekedés felgyorsulása, az életszínvonal több országban tapasztalható emelkedése, a technológia rohamos fejlődése és elterjedése, a munkaerőpiac világméretűvé válása, a szolidaritás növekedése, a tudás és az információ áramlásának felgyorsulása, a globális civil társadalom kialakulása, valamint az új lehetőségek megnyílása az élet számos területén.⁴ Paradox módon azonban a globalizáció negatív következményeinek listája gyakran hosszabb és részletesebb, mint az előnyöké. E körbe tartozik például az egyes nemzetközi és államon belüli struktúrák meggyengülése, az állam és a jogi szabályozás súlyának és szerepének drasztikus csökkenése, az állam és az egyén kapcsolatának fellazulása, az emberek kiszolgáltatottságának és bizonytalanságának fokozódása, az új típusú biztonságpolitikai kihívások megjelenése, az államon belüli konfliktusok számának növekedése, az illegális migráció fokozódása, a politikai és a vallási szélsőségek felemelkedése, a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés megerősödése, a járványok terjedésének felgyorsulása, a világ népességének rohamos növekedése, a globalizáció előnyeinek egyenlőtlen eloszlása, a szegények és a gazdagok közötti szakadék szélesedése, a pénzügyi válságok jóformán ellenőrizhetetlen továbbgyűrűzése, a kulturális sokszínűség mérséklődése, illetve a természeti környezetben okozott károk és az éghajlatváltozás kérdése.⁵ Mindezek

⁴ BEGG–DRAXLER–MORTENSEN: *i. m.* 1–3; Sur, Serge: The State between Fragmentation and Globalization. *European Journal of International Law*, Vol. 8. No. 3. (1997), 428–429. Ld. még “We, the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century. Millennium Report of the Secretary-General, 3 April 2000, U.N. Doc. A/54/2000, 9, 12.

⁵ ALSTON, Ph.: The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization. *European Journal of International Law*, Vol. 8. No. 3. (1997), 443; Bertrand, Maurice: The UN as an Organization: A Critique of its Functioning. *European Journal of International Law*, Vol. 6. No. 3. (1995), 356; von Bogdandy: *i. m.* 888–889; SIMMA, B.–PAULUS, A. L.: The “International Community”: Facing the Challenge of Globalization. *European Journal of International Law*, Vol. 9. No. 2. (1998), 276; Tredennick, Jack: *Globalization, International Security and NATO*. Ukrainian National Defence Academy, Kiev, 2004. 6–16. Ld. még “We, the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century. Millennium Report of the Secretary-General, 3 April 2000, U.N. Doc. A/54/2000, 11–12; A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, U.N. Doc. A/59/565, para. 44–170. E tárgyban még ld. Szabó Gábor: Globalizáció és emberi jogok. *Acta Humana*, Vol. 13. No. 48. (2002), 38–45; Kondorosi Ferenc: *A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008. Érdekes-

következtében megoszlanak a nézetek a globalizációs folyamat egészének kedvező vagy káros jellegét illetően, mint ahogy eltérő elképzelések láttak napvilágot a tekintetben is, hogy a jelenség spontán vagy tudatos politikai és gazdasági döntések által determinált.⁶

Ez utóbbi felvetés kapcsán érdekes következtetéseket ígér az 1960-as és 1970-es évek univerzalizmusának és az 1990-es évek globalizációs folyamatának párhuzamba állítása. Az előbbi egy tudatos és tervszerű politikai döntések által vezérelt program volt, melynek keretében a harmadik világ országai és az el nem kötelezett államok – az igazságosság jegyében – kísérletet tettek egy a fejlődéshez való jogot maradéktalanul biztosító nemzetközi környezet kialakítására. E stratégia megvalósításának központi fóruma az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése volt, egyik legfontosabb eszközeként pedig a *soft law* szolgált. Ez a fajta univerzalizmus az államokra épített, és olyan hívószavakat használt, mint a „nemzetközi közösség”, az „új nemzetközi gazdasági rend” vagy az „emberiség közös öröksége”. Az 1990-es évekre egyértelműen érzékelhetővé váló globalizáció ezzel szemben nem egyfajta stratégiaként, hanem a szabad piaci értékek, a fogyasztói társadalom eszméi, a technikai haladás és a telekommunikáció fejlődése által ösztönzött automatizmusként, egy „elkerülhetetlen” folyamatként jellemezhető, amely – hatásait mindenkelelőtt a gazdaság és a pénzügyek irányából kifejtve – komoly kihívás elé állítja mind az államokat, mind a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség tagjait.⁷

A globalizáció következményei alól természetesen a nemzetközi szervezetek sem vonhatják ki magukat, hiszen – mint mondani szokás – nem légyüres térben tevékenykednek.⁸ Nyílt rendszerekként állandó kölcsön-

ség, hogy a globalizáció néhány következményének megítélését illetően megoszlanak a szakmai vélemények. Példának okáért, az állam és a jog szerepének mérséklődését a nemzetközi jog tudománya többnyire negatív kontextusban említi, míg a kereskedelmi jog vagy a közgazdaságtudomány művelőinek szempontjából ugyanez a jelenség inkább az előnyök közé sorolandó.

⁶ CHIMNI, B. S.: International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making. *European Journal of International Law*, Vol. 15. No. 1. (2004), 32; DUPUY, P.-M.: International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization. General Conclusions. *European Journal of International Law*, Vol. 9. No. 2. (1998), 281, LÁNYI A.: *A globalizáció folyamata*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007. 29. Ld. még <<http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/index.htm>>

⁷ DUPUY: *i. m.* 281-282.

⁸ BLAU, P. M.–SCOTT, W. R.: *Formal Organizations: A Comparative Approach*. Chandler Publishing Co., San Francisco, 1962. 9.

hatásban vannak az őket körülvevő környezettel – azzal a komplex és dinamikus változó közeggel, melyben céljaik lehető legteljesebb megvalósítására törekedve, folyamatos küzdelmet vívnak a tagállamok közreműködési hajlandóságának fenntartása és saját legitimitásuk megőrzése érdekében. A szervezetek így módon egyszerre alanyai és tárgyai a környezet változásainak. Feladatuk ellátása során szükségképpen átalakítják környezetüket, melynek sajátosságai és – általuk előidézett vagy tőlük függetlenül bekövetkező – módosulásai jelentős mértékben determinálják saját felépítésüket és működési elveiket. Megfigyelhető, hogy a stabil környezetben működő szervezetek nagyban specializáltak, formalizáltak, struktúrájuk merev és hierarchikus, döntéshozatali rendszerük pedig szigorúan centralizált. Az instabil és heterogén környezetben tevékenykedő szervezeteket ezzel szemben a decentralizáltság, a tágan meghatározott célok és feladatok, a minimalista struktúra, illetőleg a problémákhoz lehető legközelebbi szinten meghozott döntések jellemzik.⁹

A folyamatosan alakuló környezet azonban újabb és újabb elvárásokat támaszt a szervezetekkel szemben, melyek annál eredményesebbek, minél hatékonyabb és gyorsabb válaszokat képesek adni a felmerülő kihívásokra.¹⁰ Ennek egyik legkézenfekvőbb módja a szervezet átfogó vagy részleges reformja, amely egyaránt jelentheti az eredetileg kitűzött célok átértékelését, a fennálló struktúra átalakítását vagy az új feladatok vállalását. Jóllehet a mélyreható változások szükségességét észlelő szervezetek tipikusan „konzervatív” magatartást tanúsítanak, és hajlamosak azok halogtatására vagy elkerülésére,¹¹ a reform olykor létfontosságú lehet a siker és hosszú távú fennmaradás szempontjából. Különösen igaz ez abban az esetben, ha egy szervezet önkéntes alapon jön létre, és tevékenységének elsődleges kedvezményezettjei maguk a tagok. A nemzetközi szervezetek pontosan ebbe a kategóriába tartoznak.¹² Ha tehát egy nemzetközi szervezet a figyelmeztető jelek ellenére sem alkalmazkodik a megváltozott

⁹ GUIOT, J. M.: *Szervezetek és magatartásuk*. [Ritter Mária ford.] Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984. 72, 75–76; RAMSTRÖM, D.: The Use of Modern Organization Theory as a Tool for Planning in Business and Public Administration. In: *European Contributions to Organization Theory* (eds.: Hofstede, G.–Kassem, M. S.). Van Gorcum, Assen–Amsterdam, 1976. 281.

¹⁰ GUIOT: *i. m.* 81.

¹¹ HALL, R. H.: *Organizations: Structure and Process*. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1972. 325, 342–346.

¹² VIRALLY, M.: Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach. In: *The Concept of International Organization* (ed.: Abi-Saab, G.). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, 1981. 52.

környezetbe, idővel képtelenné válhat feladatainak ellátására és marginalizálódhat, vagy akár meg is szűnhet. A múlt század második felének történelme számos példával szolgál erre.¹³

Mindezt a globalizációra vetítve a következő megállapításokat tehetjük. A folyamat állam és egyén oldalán jelentkező hatásai – egy egyszerű gyakorlati összefüggésnek köszönhetően – nem izoláltan jelentkeznek, hanem begyűrűznek a nemzetközi szervezetek világába. A saját körülményeiben és a lakosságát alkotó egyének helyzetében bekövetkező negatív változások nagyban befolyásolják az állam viselkedését, amely – ha képességeit meghaladó kihívásokkal szembesül – jobbra a nemzetközi szervezetek által kínált intézményesített együttműködésben keresi a problémák megoldását. Az államok megváltozott magatartása átalakulásra készíti az új elvárások kielégítésére még részben vagy egészen alkalmatlan nemzetközi szervezeteket, amely lépés, ha sikeresnek bizonyul, visszahat a globalizált nemzetközi környezetre, módosítja az állam és az egyén helyzetét, biztosítja az érintett szervezetek legitimitását és „túlélését”, továbbá lezárja a globalizációs folyamat által elindított ciklust. (A ciklus lezárása adott esetben egy új ciklus kezdetét is jelentheti).¹⁴

Nyilvánvaló továbbá, hogy a bizonytalansági tényezők nagy száma miatt a globalizáció leginkább instabil és heterogén környezetként jellemezhető, amely körülmény alapvető fontosságú a nemzetközi szervezetek számára, hiszen – a környezet és a strukturális vonások közötti összefüggésekre figyelemmel – kijelöli a reformok általános irányát. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a globalizáció kihívásaira minden nemzetközi szervezetnek azonos vagy hasonló választ kell adnia. A szervezetek világában nincs ideális struktúra – a kitűzött célok elérésére leginkább

¹³ E tekintetben elegendő a hidegháború során létrejött olyan katonai szövetségek megszűnésére gondolni, mint a Délkelet-ázsiai Szerződés Szervezete, a Központi Szerződés Szervezete vagy a Varsói Szerződés Szervezete. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezek a szervezetek nem a globalizáció miatt szűntek meg. Történetük mindössze azt jelzi, hogy a hosszú távú fennmaradáshoz a nemzetközi szervezeteknek reagálniuk kell a környezet változásaira – feltéve, hogy erre a tagság lehetőségét biztosít.

¹⁴ Ily módon például az Egyesült Nemzetek emberi jogi reformjának esetleges sikere nemcsak a globalizáció emberi jogi kihívásaival meginduló ciklus lezárását, hanem egy másik kezdetét is jelentheti: a világszervezet – reformok hatására végbemenő – megerősödése akár a kívánatosnál nagyobb mértékben elmélyítheti a politikai vagy a jogi értelemben vett globalizációt, melyre a szuverenitásukat féltő államok kénytelenek lesznek valamilyen módon reagálni.

alkalmas, helyes kialakítást a környezet által támasztott elvárások, valamint a tág értelemben vett szervezeti munkafeltételek határozzák meg.¹⁵

Hozzá kell tenni, hogy a kommunikáció rohamos fejlődése rendkívüli mértékben felerősíti a szervezeti reform irányába mutató nyomást. Napjainkban a nemzetközi közvélemény gyakorlatilag az eseményekkel egy időben értesül a világ másik felén jelentkező humanitárius problémákról, a bekövetkező katasztrófákról. Az emberi szenvedéssel szembesülő lakosság érzelmi megrázkódtatása és az emberi jogokkal foglalkozó nem kormányközi szervezetek által kifejtett nyomás – elsősorban a nyugati országokban – a kormányokat nemzetközi szintű cselekvésre ösztönzi.¹⁶ Ez a cselekvés a diplomáciai eszközök alkalmazásától, a humanitárius segítségnyújtáson át, a katonai beavatkozásig a lehetséges magatartások széles spektrumát öleli fel, így magában foglalja a nemzetközi szervezetek kereite között kifejtett tevékenységet is. Ez utóbbi tevékenység azonban nem merül ki a hatékony szervezeti cselekvés szorgalmazásában vagy támogatásában – szükség esetén a problémákkal megbirkózni képtelen intézményi struktúrák reformjának követeléséhez is vezethet.

II. Az Egyesült Nemzetek emberi jogi reformja: előkészítés és korai intézkedések

A globalizáció kihívásai az Egyesült Nemzetek Szervezetét is alkalmazkodásra sarkallják,¹⁷ noha nyilvánvalóan nem ez az intézmény reformjának egyetlen és kizárólagos oka.¹⁸ Ne feledjük, hogy a világszervezet átfogó megújítása egy sokrétű és időigényes program, melynek néhány kulcsfontosságú eleme már jóval a globalizáció múlt század utolsó évtizedében tapasztalható felgyorsulása előtt megjelent. A reformtörekvések tekintélyes hányada következőképp csak közvetve, vagy még ekként sem vezethető le a globalizált világ által újonnan támasztott követelményekből. A

¹⁵ RAMSTRÖM: *i. m.* 280.

¹⁶ Az „etikai külpolitikának” is nevezett gyakorlat egyes bírálói szerint a nyugati kormányokat elsősorban nem a másik államban súlyos emberi jogi jogsértéseket elszenvedő emberek helyzete felett érzett aggodalom, hanem a saját belpolitikai legitimitásuk, a nemzetközi szintéren betöltött szerepük biztosítása és a nyugati értékrend elterjesztésének szándéka sarkallja katonai vagy egyéb fellépésre. E tárgyban, többek között, ld. CHANDLER, D.: *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*. Pluto Press, London–Sterling, 2002. 53–88.

¹⁷ ALSTON: *i. m.* 444; SUR: *i. m.* 430.

¹⁸ BERTRAND: *i. m.* 349–50.

Biztonsági Tanács reformja, a Gyámsági Tanács formális megszüntetése, a Titkárság munkájának hatékonyabbá tétele vagy az elavult alapokmányi rendelkezések törlése tárgyában napvilágot látott különféle elképzelések kiválóan illusztrálják eme állítás helyességét. A globalizáció szerepe ezzel együtt korántsem elhanyagolható, hiszen a folyamat egyrészt új irányokat szab a szervezet megújítása érdekében kifejtett erőfeszítéseknek, másrészt általában véve nyomatékossítja a változtatások szükségességét.

A reformok egyik új és meglepően összetett iránya az emberi jogok hatékonyabb érvényre juttatását célozza. Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjának 1994. évi humán fejlődésről szóló jelentése volt az egyik első olyan dokumentum, amelyik érdemben kísérletet tett a biztonság hagyományosan államközpontú fogalmának átértékelésére és emberközpontúvá tételére.¹⁹ A jelentés a humán biztonság ideájának fokozatos előtérbe kerülését bizonyítja: az alapvetően negatív megközelítést tükröző eszmét egyfelől az egyén éhezéssel, járványokkal, elnyomással és más hasonló veszélyekkel szembeni védettségeként, másfelől a mindennapi életet váratlanul és jelentős mértékben felforgató tényezők hiányaként írta körül. A humán biztonság ennek megfelelően egy kölcsönösen összefüggő elemekből álló, helyi és globális veszélyek által egyaránt fenyegetett, univerzális kategóriaként jellemezhető, melynek gyakorlati megvalósítására elsősorban a korai megelőzés révén nyílik lehetőség.²⁰ Látható tehát, hogy a dokumentum szakított a biztonság hagyományosan realista értelmezésével, melyet egy az egyén fejlődésével és jólétével kapcsolatos megfontolásokat előtérbe helyező, dinamikus fogalommal váltott fel.²¹

Ugyanebben az évben, Boutros Boutros-Ghali főtitkár „Fejlesztési program” című jelentése – a történelemben mindaddig példátlan gazdasági, technológiai, demográfiai és társadalmi változásokra hivatkozással – a

¹⁹ A humán biztonság kategóriája már korábban is ismert volt, noha annak részletes kifejtése egy ideig váratott magára. A „Békeprogram: preventív diplomácia, béketeremtés és békefenntartás” című főtitkári jelentés már két évvel a tárgyalt dokumentum létrejötte előtt megemlítette, hogy az Egyesült Nemzetek főszervei és egyéb szervezeti egységei különleges és nélkülözhetetlen szerepet játszanak a humán biztonság megteremtésében. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992, U.N. Doc. A/47/277 – S/24111, para. 16.

²⁰ United Nations Development Programme: Human Development Report 1994, 22-23.

²¹ E tárgyban bővebben ld. SZÁRAZ E.: A nemzetközi biztonság felfogása a 21. században – a humán biztonság dimenziói. *Acta Humana*, Vol. 15. No. 2. (2004), 7–23. Ld. még Commission on Human Security: Human Security Now. Final Report. New York, 2003.

modern nemzetközi együttműködési formák háttérbe szorulásának és az erőpolitika feltámadásának veszélyére hívta fel a nemzetközi közösség figyelmét. A jövőbeni fejlődés biztosítása és a kihívások felszámolása kapcsán a dokumentum különös fontosságot tulajdonított az emberi jogok tiszteletben tartásának, a nemzetközi jog által kínált eszközöknek, a világszervezet megerősítésének és az eredményesség fokozásának.²²

Három esztendővel később az új főtitkár, Kofi A. Annan ugyancsak rávilágított az emberi jogok, a nemzetközi biztonság és a szervezeti reform közötti összefüggésekre. „Az Egyesült Nemzetek megújítása: reformprogram” címmel kibocsátott jelentés leszögezte, hogy az egyén jogainak tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele a béke és biztonság, a gazdasági fejlődés és a társadalmi igazságosság előmozdításának. E felismerés jegyében a főtitkár úgy vélte, hogy az Egyesült Nemzeteknek hatékonyabbá kell tennie az emberi jogi programját, és azt teljes mértékben integrálnia kell a szervezet tevékenységi körébe. Ily módon – a racionalizálás szándékával – fogalmazódott meg például az igény a titkársági keretek között működő Emberi Jogi Központ önállóságának felszámolásáról, és az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalába történő beolvasztásáról. A főbiztos munkájának támogatására döntés született továbbá egy helyettes kijelöléséről is.²³

Megjegyzendő, hogy a múlt század utolsó évtizede nemcsak a különféle dokumentumok, hanem a gyakorlati cselekvés terén is érdekes változásokat hozott. A hidegháborús politikai kötöttségektől megszabaduló Biztonsági Tanács – a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésére hivatkozással – egyre határozottabban lépett fel az emberi jogok súlyos és tömeges lábbal tiprása esetén, és rendelt el fegyveres erő alkalmazásával járó kényszerintézkedéseket. Ilyen humanitárius intervencióként is osztályozható fellépésre került sor – a minősítés függvényében – többek között Bosznia és Hercegovinában, Szomáliában, Ruandában és Sierra Leonében.²⁴ El kell azonban ismerni, hogy a szóban forgó katonai beavatkozá-

²² An Agenda for Development. Report of the Secretary-General, 6 May 1994, U.N. Doc. A/48/935, para. 119, 164, 188–192, 239–275.

²³ Reforming the United Nations: A Programme for Reform. Report of the Secretary-General, 14 July 1997, U.N. Doc. A/51/950, para. 78–79, 194–198. Az Emberi Jogi Főbiztos tisztségének létrehozásáról ld. Vienna Declaration and Programme of Action, 12 July 1993, U.N. Doc. A/CONF 157/23, para. 17–18; G.A. Res. 48/141, 85th plen. mtg., 20 December 1993, U.N. Doc. A/RES/48/141.

²⁴ SÜLYÖK G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 270–292, 299–307. A humanitárius intervenció kifejezés általánosan elfogadott definíciójának hiányában az egyes előfordulások szakirodalmi megítélése változó. Az egyes katonai akciók osztályozásához használt különböző fogalmi elemek és kritériumok

sok eredményességének megítélése meglehetősen ellentmondásos. Különösen a szervezet ruandai népirtás során tanúsított tragikus késlekedése okozott óriási nemzetközi felháborodást, és erősítette a fennálló struktúra mielőbbi reformját követelő hangokat.

Az ezredfordulón két fontos dokumentum ismételten kitért a globalizáció folyamatával együtt járó emberi jogi kihívások és a világszervezet reformja közötti összefüggésekre. A főtitkár „»Mi, a népek«: az Egyesült Nemzetek szerepe a 21. században” címet viselő millenniumi jelentésében a következők olvashatók:

„[M]íg a háború utáni multilaterális rendszer lehetővé tette az új globalizáció megjelenését és kiteljesedését, addig a globalizáció fokozatosan elavulttá tette ezt a struktúrát. Egyszerűbben fogalmazva, a háború utáni intézményeinket egy *nemzetközi* világ számára építették, ám mi most egy *globalizált* világban élünk. A világ vezetői előtt álló legfontosabb intézményi kihívás az, hogy erre a változásra hatékony választ adjanak. [...]

Az új globalizált korszakban az Egyesült Nemzetek különleges szerepe univerzális tagságunkból és tevékenységünkől, valamint az Alapokmányunkban foglalt közös értékekből fakad. A mi feladatunk annak biztosítása, hogy a globalizáció előnyeit ne csak kevesek, hanem mindenki élvezhesse, a béke és a biztonság ne csak kevesek, hanem mindenki számára adott legyen, és a lehetőségek ne csak a kiválasztottak, hanem minden ember előtt nyitva álljanak, bárhol is éljenek.”²⁵

Néhány hónappal ezt követően, a Közgyűlés egy hasonló szellemben megszövegezett határozatot fogadott el. A millenniumi nyilatkozatként ismertté vált dokumentum értelmében a globalizációs kihívások leküzdése tartós és széleskörű összefogást kíván, és olyan globális szinten végrehajtott intézkedéseket feltételez, amelyek maradéktalanul figyelembe veszik a fejlődő országok és az átmeneti gazdaságok helyzetét, elvárásait. Ezzel összhangban, lépéseket kell tenni a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére, feltétlenül tiszteletben kell tartani az emberi jogokat és az alap-

folytán, gyakran a humanitárius intervenciók közé sorolják például a világszervezet haiti és kelet-timori fellépését is.

²⁵ “We, the Peoples”: The Role of the United Nations in the 21st Century. Millennium Report of the Secretary-General, 3 April 2000, U.N. Doc. A/54/2000, 11, 13. (Kiemelések az eredeti dokumentumban.)

vető szabadságokat, illetve meg kell erősíteni az Egyesült Nemzetek Szervezetének egész rendszerét.²⁶

A millenniumi nyilatkozatban a tagállamok rögzítették az új évszázadra szóló közös elképzeléseiket. A kitűzött célok megvalósítása érdekében tett intézkedéseket és a jövőbeni feladatokat a főtitkár – két évvel később – „Az Egyesült Nemzetek megerősítése: a további változás programja” című jelentésében foglalta össze. Az anyag elismeréssel nyugtázta az eddig elért eredményeket, melyek hatására az emberi jogok tiszteletben tartása a békefenntartó műveletek, a humanitárius missziók és a fejlesztési programok meghatározó fontosságú elemévé vált. Ennek ellenére a főtitkár több területen is intézkedéseket javasolt. Mindenekelőtt nyomatékosan kérte a tagállamokat, hogy a szervezeti egység eredeti rendeltetését szem előtt tartva, igyekezzenek hatékonyabbá tenni az Emberi Jogok Bizottságát (*Commission on Human Rights*), továbbá – az egyéni politikai megfontolásaik érvényesítésével és működésének akadályozásával – ne ássák alá a „dicső múltra” visszatekintő testület hitelét és jelentőségét. Ezen kívül javaslatot tett a szerződésellenőrző szervek eljárásának összehangolására és egyszerűsítésére, a „speciális emberi jogi eljárások” – jelesül az egyes országokkal vagy témákkal foglalkozó jelentéstevők, megbízottak és munkacsoportok által végzett munka – minőségének javítására, illetve az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának megerősítésére.²⁷ A jelentés egyébiránt a globalizációról is szót ejtett, mondván a folyamat és annak fejlődésre gyakorolt hatása az elkövetkezendő évek egyik legfontosabb kérdése lesz, melynek megoldásához elengedhetetlen a szervezeti kapacitás növelése.²⁸

Az Egyesült Nemzetek megújítását célzó ezredfordulós erőfeszítések egyik legfontosabb állomása az Anand Panyarachun volt tájféldi miniszterelnök által vezetett, tizenhat elismert politikust és szakembert tömörítő Magas-szintű Bizottság „Egy biztonságosabb világ: közös felelősségünk” címet viselő jelentése volt. A 2004. december 2-án kibocsátott dokumentum egy emberközpontú kollektív biztonság vízióját terjesztette a nemzetközi közösség tagjai elé. A bizottság meggyőződése szerint „az

²⁶ Millennium Declaration. G.A. Res. 55/2, 8th plen. mtg., 8 September 2000, U.N. Doc. A/RES/55/2, para. 8–10, 24–25, 29–32.

²⁷ Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change. Report of the Secretary-General, 9 September 2002, U.N. Doc. A/57/387, para. 45–58.

²⁸ *Uo.* para. 37. A tagállamok utóbb egyetértésüket fejezték ki a főtitkári jelentésben foglaltakkal. G.A. Res. 57/300, 79th plen. mtg., 20 December 2002, U.N. Doc. A/RES/57/300, para. 6, 8–10.

Egyesült Nemzetek Alapokmánya nem azért védi az államokat, mert eredendően jók, hanem mert szükségesek a méltóság, az igazságosság, az értékek és a biztonság polgáraik részére történő biztosításához”. A testület továbbá úgy vélte, a kollektív biztonság intézményei elsősorban a súlyos és tömeges emberi jogi jogsértések és a népiertés elleni fellépés terén nyújtottak elégtelen teljesítményt, amely körülmény komoly kihívások elé állítja a szervezetet.²⁹

A jelentésben konkrét reformkoncepciók is megfogalmazást nyertek. A kívánatosnak tartott emberi jogi tárgyú változtatások közül kiemelendő az Emberi Jogok Bizottságának átalakításáról szóló tervezet. A szakértők megítélése szerint az államok egy része kizárólag azért vesz részt a bizottság munkájában, hogy ekként védje magát az egyébként indokolt emberi jogi bírálatoktól. Ennek köszönhetően, a hajdan rendkívüli sikereket felmutató testület sokat veszített hiteléből, legitimitásából és szakmai színvonalából, vagyis megújítása halaszthatatlanná vált.³⁰ A jelentés értelmében a megreformált bizottság tagsága univerzális lenne, a tagállami küldöttségeket pedig – a korai évek gyakorlatához való visszatérésként – az emberi jogok terén kiemelkedő tudással vagy érdemekkel rendelkező személyek vezetnék. Az Emberi Jogok Bizottságát egy független tanácsadó testület segítené, melynek tizenöt tagját – a főtitkár és az emberi jogi főbiztos közös jelölése alapján – maga a bizottság választaná meg. A tagok megbízatása három esztendőre szólna, és egy alkalommal megújítható lenne.³¹ A Magas-szintű Bizottság azonban még ennél is tovább ment:

²⁹ A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, U.N. Doc. A/59/565, para. 30, 36. A jelentés értékelését ld. SLAUGHTER, A.-M.: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform. *American Journal of International Law*, Vol. 99. No. 3. (2005), 619–631.

³⁰ Ide kapcsolódó érdekesség, hogy 2004. május 4-én, az Egyesült Államok képviselője kivonult az Emberi Jogok Bizottságának üléséről, mivel a testület a tagok közé választotta a darfúri térségben etnikai tisztogatást folytató Szudánt. Az esemény hatására más államok is elfordultak a bizottságtól. Sudan Retains U.N. Human Rights Post. *Associated Press*, 4 May 2004. <<http://www.msnbc.msn.com>> Nem ez volt az első eset, hogy az amerikai képviselő elhagyta az üléstermet: egy évvel korábban hasonló módon fejezte ki tiltakozását Kuba taggá választása ellen is. U.S. Delegate Protests Cuba's Human Rights Seat. *CNN*, 29 April 2003. <<http://www.cnn.com>>

³¹ A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, U.N. Doc. A/59/565, para. 283–287. A tanácsadó testület gondolata egyértelműen az Emberi Jogok Bizottságának hajdani – huszonhat független szakértőt tömörítő – segédszerve, az emberi jogok védelmével és előmozdításával foglalkozó albizottság (*Sub-Commission on the Promotion and Protection of*

„Hosszú távon a tagállamoknak meg kellene fontolnia az Emberi Jogok Bizottságának »Emberi Jogi Tanácsca« fejlesztését, amely már nem a Gazdasági és Szociális Tanácsnak alárendelt, hanem egy mellette és a Biztonsági Tanács mellett álló alapokmányi szervként létezne, és e folyamat révén reflektálnia kellene arra a jelentőségre, amit az Alapokmány preambuluma – a biztonsági és a gazdasági kérdések mellett – az emberi jogoknak tulajdonít.”³²

A jelentés témánk szempontjából említésre méltó másik eleme a védelmi felelősség elvének felidézése és kifejezett támogatása volt. A humanitárius intervenció ellentmondásos doktrínájának felváltására szánt elgondolás értelmében az államok nemcsak jogosultak, hanem egyenesen kötelesek segítséget nyújtani az olyan ember által előidézett katasztrófák áldozatai számára, mint amilyen a népirtás, az etnikai tisztogatás vagy a nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértése.³³ Az egyén védelmének felelőssége mindenekelőtt az állampolgárság szerinti államot terheli, ám ha ez nem képes, vagy nem hajlandó eleget tenni kötelességeinek, a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség feladatává válik a válság kibebiztosítása, az erőszak elfojtása, valamint a konfliktus során szétdőlt társadalom újjáépítése. Kiemelendő, hogy a bizottság szerint a védelmi felelősség „kialakulóban lévő normája” végső esetben a fegyveres beavatkozásra is lehetőséget teremt, amennyiben arra az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa – az Alapokmány VII. fejezetének megfelelően – előzetes és kifejezett felhatalmazást ad.³⁴

Az Emberi Jogok Bizottságának átfogó reformján és a védelmi felelősség elvének felkarolásán kívül, a szakértői testület módosításokat sürgett még az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának működésében és finanszí-

Human Rights) mintájára épült. Megjegyzendő, hogy 1999 előtt ugyanez a testület a diszkrimináció megelőzésének és a kisebbségek védelmének albizottságaként (*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*) volt ismert.

³² *Uo.* para. 291.

³³ Bár a védelmi felelősség elve kétségtől eltekintve a humanitárius intervenció több évszázados múltra visszatekintő doktrínáján nyugszik, ebben a formájában egy a kanadai kormány által életre hívott szakértői csoport – hasonló címet viselő – 2001. évi jelentésében jelent meg. *Ld. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

³⁴ *A More Secure World: Our Shared Responsibility.* Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, U.N. Doc. A/59/565, para. 36, 199–203.

rozásában, illetőleg javaslatot tett az emberi jogok globális helyzetét értékelő éves jelentések elkészítésére.³⁵

Ezt követően felgyorsultak az események. Három hónappal később a főtitkár – a „Nagyobb szabadságban: a mindenkit megillető fejlődés, biztonság és emberi jogok felé” címmel, 2005. március 21-én megjelent jelentésében – támogatásáról biztosította a Magas-szintű Bizottság által kidolgozott emberközpontú és értékorientált elképzeléseket.³⁶ A dokumentum minden eddiginél világosabban jelezte, hogy a technológia rohamos fejlődése, a növekvő gazdasági interdependencia, a globalizáció és a mélyreható geopolitikai változások korszakában, a biztonság fogalma immár elválaszthatatlan a fejlődéstől és az emberi jogok védelmétől. A főtitkár szavaival élve, nem élvezhetjük a fejlődést biztonság nélkül, nem élvezhetjük a biztonságot fejlődés nélkül, és egyiket sem élvezhetjük az emberi jogok szem előtt tartása nélkül. Egyetlen biztonsági stratégia vagy fejlesztési program sem lehet sikeres, ha nem az egyén méltóságának maradéktalan tiszteletén alapszik.³⁷

A jelentés megállapította, hogy a millenniumi nyilatkozat elfogadása óta olyan mértékben változtak meg a körülmények, amely komoly szemléletváltást követel a nemzetközi közösségtől. Az emberi jogok védelmének anyagi jogi háttere a főtitkár szerint adott, hiszen egyetlen korábbi generáció sem rendelkezett ilyen kifinomult szabályozással. A végrehajtás területén azonban komoly nehézségek tapasztalhatók, ezért folytatni és bővíteni kell a már megkezdett reformokat. A jelentés ennek megfelelően felkarolta a Magas-szintű Bizottság két legfontosabb emberi jogi tárgyú javaslatát: az Emberi Jogi Tanács létrehozását és a védelmi felelősség elvét. A dokumentum azonban sok tekintetben túllépett a szakértői bizottság meglehetősen óvatos koncepcióján és – a hitelét veszített Emberi Jogok Bizottságának fokozatos megújítása helyett – egy merőben új szervezeti egység kialakítását irányozta elő.³⁸

A főtitkár elgondolása szerint az Emberi Jogi Tanács egy rendszeresen ülésező, állandó jellegű testület lenne, melynek tagjait – az autoritás, az

³⁵ *Uo.* para. 288–90.

³⁶ Az emberi dimenziót robusztusan megjelenítő és az állami szuverenitást látványosan háttérbe szorító főtitkári jelentést több elemző meglepetéssel fogadta. MASENKÓ-MAVI V: Quo vadis, Egyesült Nemzetek Szervezete? Az emberi jogok szerepe az ENSZ tervezett reformjában. *Acta Humana*, Vol. 16. No. 3. (2005), 14–15.

³⁷ In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, U.N. Doc. A/59/2005, para. 16–17, 128.

³⁸ *Uo.* para. 8, 129–130, 135, 183.

elszámoltathatóság és a reprezentativitás fokozása érdekében – a Közgyűlés kétharmados többséggel választaná meg. A megszüntetésre ítélt Emberi Jogok Bizottságánál kevesebb tagot számláló fórum genfi székhellyel működne, így elhelyezése nagyban megkönnyítené az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalával folytatott információcserét és a hatékony együttműködést. A Tanács hatáskörei az emberi jogok egész területére kiterjednének, és a hajdani bizottsági funkciók és eljárások megőrzése mellett, a szerződés-ellenőrző szervek tevékenységét is kiegészítenék. Ennek megfelelően, a Tanács – egyfajta *peer review* keretében – áttekinthetné az emberi jogok helyzetét a szervezet bármely tagállamában, intézményi kereteket biztosítana a különböző emberi jogi kérdések megvitatásához, figyelemmel kísérné az emberi jogi előírások végrehajtását, technikai segítséget nyújtana a nemzeti intézmények részére, de szükség esetén azonnali vizsgálat alá vonhatná a súlyos és tömeges emberi jogi jogsértéseket is. Mindez egyúttal megerősítené a Közgyűlés emberi jogi téren játszott szerepét, elősegítené a Harmadik Főbizottság tevékenységét, illetve előmozdítaná az önkéntes alapok feltöltését és sikeres működését. A jelentés ugyanakkor néhány fontos kérdésben nem foglalt állást – példának okáért a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy az új szervezeti egység a főszervek egyikeként vagy közgyűlési segédszerveként jön majd létre.³⁹

Feltűnő, hogy a strukturális reform kapcsán a főtitkár úgy vélte, helyre kell állítani a szervezet három tanácsa közötti egyensúlyt, melyek közül az első a nemzetközi békével és biztonsággal, a második a gazdasági és szociális kérdésekkel, a jövőben kialakítandó harmadik pedig az emberi jogokkal foglalkozik.⁴⁰ Ez a megfogalmazás arra enged következtetni, hogy a jelentés szerzője egyenlőként kezelte a Biztonsági Tanácsot, a Gazdasági és Szociális Tanácsot, valamint – mintegy implicit módon megelőlegezve annak főszervi státuszát – a leendő Emberi Jogi Tanácsot.⁴¹ Ugyanez a szemlélet érhető tetten a dokumentum tárgyalt alfejezetének címében is, hiszen a „Tanácsok” elnevezés szintén az említett testületek egyenrangúságát sugallja. Jóllehet az Alapokmány nem teremt hierarchiát az egyes

³⁹ In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, Addendum: Human Rights Council. Explanatory Note by the Secretary-General, 23 May 2005, U.N. Doc. A/59/2005/Add. 1.

⁴⁰ In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, U.N. Doc. A/59/2005, para. 166.

⁴¹ Mindezek fényében egyet kell érteni azzal a szakirodalmi állásponttal, mely szerint a főtitkár finoman érzékeltette, hogy az új emberi jogi testület főszerveként történő létrehozását tartja a kedvezőbb és célszerűbb megoldásnak. Masenkó: *i. m.* 14.

főszervek között,⁴² a felsorolt szervezeti egységek – gyakorlati szempontból – aligha tekinthetők egyenlőnek: sajátos funkciói és kizárólagos hatáskörei következtében, a kollektív biztonsági rendszer „motorjaként” kialakított Biztonsági Tanács a kezdettől fogva kiemelkedett a többi tanács közül. Ezt közvetve az Alapokmány több rendelkezése is elismeri, például azáltal, hogy az első helyen nevesített, domináns szervezeti cél – a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és helyreállítása – terén a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházza.⁴³ (A gazdasági és szociális együttműködés és az emberi jogok tiszteletben tartása ezzel szemben csak a célok felsorolásának harmadik helyén szerepel.⁴⁴) Szintén a Biztonsági Tanács különleges helyzete mellett szólnak azon alapokmányi rendelkezések, melyek értelmében a főszerv – feladatainak ellátása során – igénybe veheti a Gazdasági és Szociális Tanács, valamint a már nem működő Gyámügyi Tanács segítségét.⁴⁵ A tanácsok közötti egyensúly visszaállítására vonatkozó főtitkári kijelentés tehát egy egyszerű retorikai fogás, amely – főként a Biztonsági Tanács valós súlyának szándékos alábecsülése révén – az Emberi Jogi Tanács létjogosultságának és legitimitásának megalapozására volt hivatott.

A jelentés mindemellett egyéb kezdeményezéseket is tartalmazott. A millenniumi nyilatkozat elfogadása óta eltelt években elért eredmények méltatásával egyidejűleg sürgette az emberi jogok védelmére hivatott nemzeti intézményeknek nyújtott segítség és a terepen végzett munka élénkítését. Javaslatot tett továbbá az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának megerősítésére, melynek mielőbbi megvalósítása érdekében – hatvan na-

⁴² JAENICKE, G.: Article 7, in Simma, Bruno (ed.): *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 1995. 195–196.

⁴³ ENSZ Alapokmány, 1. cikk (1) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmánya törvénybe iktatásáról. Az Egyesült Nemzetek legfontosabb célja a béke megőrzése. BEDJAOUI, M.: Article 1 (Commentaire général). In: Cot, Jean Pierre – Pellet, Alain (ed.): *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (eds.: Cot, J. P.–Pellet, A.). Economica–Bruylant, Paris–Bruxelles, 1985. 24; Jiménez de Aréchaga, Eduardo: *International Law in the Past Third of the Century. Recueil des Cours*, Tome 159 (1978-I), 91.

⁴⁴ ENSZ Alapokmány, 1. cikk (3) bekezdés.

⁴⁵ ENSZ Alapokmány, 65. cikk (1) bekezdés, 83. cikk. A Gazdasági és Szociális Tanács és a Gyámügyi Tanács továbbá a Közgyűlés „irányítása” és „fennhatósága” alatt működő szervezeti egységként jött létre, szemben a Biztonsági Tanáccsal, melyet különleges viszony fűz a plenáris szervhez. ENSZ Alapokmány, 10–2. cikk, 60. cikk, 85. cikk (2) bekezdés. Ld. még *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations. Advisory Opinion of 3 March 1950*, I.C.J. Reports 1950, 8–.

pos határidő tűzésével – cselekvési tervet kért a főbiztostól. Végül, de nem utolsó sorban, a millenniumi nyilatkozat szellemében, indítványozta a szerződésellenőrző szervek által működtetett jelentéstételi eljárások egységesítését és harmonizálását célzó irányelvek mielőbbi kidolgozását.⁴⁶

Az Egyesült Nemzetek tagállamai a szervezet fennállásának hatvanadik évfordulója alkalmából, 2005. szeptember 14-16. között megrendezett csúcstalálkozón döntöttek a javaslatok sorsáról. A nemzetközi közvélemény nagyfokú érdeklődése által kísért rendezvény végén elfogadott záródokumentum, többek között, felidézte a millenniumi nyilatkozatot, ismételten hitet tett az egyén jogainak maradéktalan tiszteletben tartása mellett, majd – az előzőekben tárgyalt jelentésekkel összhangban – megállapította, hogy a globalizáció és az interdependencia világában a biztonság, a fejlődés és az emberi jogok kölcsönösen összefüggő és egymást erősítő pillérei az Egyesült Nemzetek kollektív biztonsági rendszerének.⁴⁷ Figyelemre méltó, hogy a közgyűlési határozat formáját öltő dokumentum értékekkel és elvekkel foglalkozó bevezető részét mélyen áthatják az egyén helyzetével és jólétével kapcsolatos megfontolások, melynek következtében meglepően kevés az államok hagyományos értelemben vett biztonságával foglalkozó bekezdések száma. Kiválóan szemlélteti a hangsúlyok globalizáció hatására végbement eltolódását az is, hogy a szövegben a szabadság, az egyenlőség, a szolidaritás, a tolerancia és az emberi jogok tisztelete – mint a nemzetközi élet alapját képező közös értékek – megelőzik az igazságos és tartós nemzetközi béke megteremtésére irányuló szervezeti cél első említését.⁴⁸

⁴⁶ In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, U.N. Doc. A/59/2005, para. 142–147. A főbiztos cselekvési tervét ld. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, Addendum: Plan of Action Submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights, 26 May 2005, U.N. Doc. A/59/2005/Add. 3. A cselekvési terv a majdani Emberi Jogi Tanács státuszára és hatásköreire – elsősorban a tervezett *peer review* mechanizmusra – is kitért. *Uo.* para. 90–94.

⁴⁷ 2005 World Summit Outcome. G.A. Res. 60/1, 8th plen. mtg., 16 September 2005, U.N. Doc. A/RES/60/1, para. 3–9, 71–72, 119–120.

⁴⁸ *Uo.* para. 4–5. Megjegyzendő, hogy a záródokumentum kifejezetten megemlítette a humán biztonság kategóriáját, melyet az egyén szabad és méltóságteljes, szegénységtől és reményvesztettségétől mentes élethez való jogaként, konkrétan a félelem és az anyagi nélkülözés hiányaként, valamint az emberi képességek kibontakoztatásának lehetőségeként ragadott meg. Ezzel egyidejűleg döntés született a humán biztonság fogalmának – közgyűlési keretek között történő – megvitatásáról és megfogalmazásáról is. *Uo.* para. 143.

A záródokumentum érdemi részében a tagállamok lényegében elfogadták az emberi jogok védelmével foglalkozó szervezeti egységek és eljárások reformjára vonatkozó előbbi javaslatokat. Ennek jegyében – a kormányok széleskörű támogatását biztosító számottevő „felvizezés” árán – magukévá tették a védelmi felelősség elvét, a következő öt esztendőre megkétszerezték az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának rendes költségvetését, elhatározták a szerződésellenőrző szervek jelentéstételi eljárásának hatékonyabbá tételét, valamint az emberi jogok szervezeten belüli szerepének növelését.⁴⁹ A dokumentum emberi jogi tárgyú bekezdéseinek legjelentősebb és leglátványosabb eleme azonban az Emberi Jogi Tanács felállításáról szóló döntés volt. A tagállamok szándékai szerint az új szervezeti egység hatásköre az emberi jogok megkülönböztetés nélküli, egyetemes tiszteletben tartásának előmozdítására, a súlyos és szisztematikus jogsértések kivizsgálására, ajánlások megfogalmazására, a szervezet releváns tevékenységeinek összehangolására és megélénkítésére terjedne ki. A részletek kidolgozására irányuló tárgyalások mielőbbi megkezdésére a Közgyűlés elnöke kapott felkérést.⁵⁰

III. Az Egyesült Nemzetek emberi jogi reformja: megvalósítás és értékelés

Noha az Egyesült Nemzetek Szervezete hamar felismerte a globalizáció felgyorsulásából fakadó emberi jogi kihívásokat, a tényleges reformok kidolgozása és gyakorlati végrehajtása több mint egy évtizeden át váratott magára. Miként ez a korábbiakban ismertetett dokumentumokból is kitűnik, az emberi jogi reform – jelenlegi állása szerint – három nagy komponensből tevődik össze: a szemléletváltásból, a szerkezeti átalakításból, valamint a tágabb értelemben vett eljárási és működési modernizációból. Mivel egy minden részletre kiterjedő elemzés meghaladná a jelen tanulmány terjedelmi korlátait, az alábbiakban kizárólag a folyamat eddigi leglényegesebb eredményeinek – az emberi dimenzió előtérbe helyezésének, az Emberi Jogi Tanács felállításának és a védelmi felelősség elismerésének – rövid áttekintésére és értékelésére nyílik lehetőség.

⁴⁹ *Uo.* para. 124–126, 138–140.

⁵⁰ *Uo.* para. 157–160. A „felvizezés” mértéke könnyen megállapítható a záródokumentum korábbi változatainak áttekintéséből. Például ld. Revised Draft Outcome Document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly, 10 August 2005, U.N. Doc. A/59/HLPM/CRP.1/Rev. 2.

1. A szemléletváltás

Az Egyesült Nemzetek kezdettől fogva nagy figyelmet szentelt az egyén helyzetének. Ennek a figyelemnek tudható be – egyebek mellett – az emberi jogok tiszteletben tartásának alapokmányi keretek között történő megjelenése, a számos történelmi jelentőségű szerződés és okmány megszületése, valamint az emberi jogok gyakorlati érvényre juttatásának biztosítását célzó univerzális mechanizmusok kialakítása.⁵¹ Mindezen vívmányok ellenére azonban nyilvánvaló, hogy fennállásának első ötven évében a világszervezet jórészt az államok békéjére és biztonságára fektette a hangsúlyt – a humán biztonság eszméjének fokozatos előtérbe kerülése csak a globalizáció hátrányos következményeinek felismerésével, a múlt század utolsó évtizedének első felében vette kezdetét.

Az emberi dimenziót a kollektív biztonság hagyományos felfogása elé helyező szemléletváltás ezt követően már meglepő gyorsasággal ment végbe. A szervezet és a tagállamok észlelték a globalizált nemzetközi környezet által újonnan támasztott követelményeket, tudomásul vették a változtatások szükségességét, és megértették, hogy az emberi jogi kérdésekre való összpontosítás – még a retorika szintjén is – alkalmas lehet a legitimitás megerősítésére. Ez utóbbi körülmény kétségkívül fokozta a nemzetközi környezet átalakulását kísérő alkalmazkodási kényszer – reformok irányába mutató – motiváló hatását, hiszen felettébb kényelmes megoldást kínált az „egyén sorsáért aggódó” kormányok belpolitikai elfogadottságának és nemzetközi tekintélyének növelésére, valamint a szervezet létjogosultságának és hitelességének hosszú távú biztosítására.

Az emberhez méltó életkörülmények megteremtése és az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartása ilyenformán az Egyesült Nemzetek legfontosabb célkitűzései közé emelkedett, noha eredetileg az alárendelt célok egyikeként szolgálta a domináns szervezeti cél elérését – a nemzetközi béke és biztonság fenntartását és helyreállítását. (A „Nagyobb szabadságban” elnevezésű főtitkári jelentés „Tanácsok” címet viselő fejezete kapcsán elmondottak szintén erre a tendenciára mutatnak rá.) Az emberi dimenzió előtérbe kerülésével járó szemléletváltás jelentőségét azonban tévedés lenne alábecsülni. Ez volt ugyanis az a tényező, amelyik elvi síkon

⁵¹ Az Alapokmány preambuluma, 1. cikk (3) bekezdése, 13. cikk (1) bekezdés b) pontja, 55. cikk c) pontja, 62. cikk (2) bekezdése, 68. cikke és 76. cikk c) pontja tesz kifejezett említést az emberi jogokról. Az emberi jogi okmányok és mechanizmusok pusztá felsorolása is szétfeszítené a jelen írás kereteit, de részletes áttekintés található például a következő internetes címeken: <<http://www.un.org/rights>> és <<http://www.ohchr.org>>

előkészítette és megalapozta az emberi jogi reform másik két komponensének kidolgozását és megvalósítását.

2. Az Emberi Jogi Tanács

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2006. március 15-én, a 60/251. számú határozat elfogadásával hívta életre az alig több mint egy esztendővel korábban megálmodott Emberi Jogi Tanácsot. A világszervezet átfogó reformjának egyik legjelentősebb eredményeként ünnepeelt döntés – viszonylag rövid egyeztetést követően – százhetven igen szavazattal, négy nem ellenében, három tartózkodás mellett született meg.⁵² Az Emberi Jogok Bizottságát felváltó szervezeti egység végül a plenáris szerv egyik segédszerveként, és nem – az Alapokmány formális módosítását igénylő – önálló főszerveként jött létre, noha státuszát öt év elteltével felül kell vizsgálni.⁵³

A Tanács negyvenhét tagját a Közgyűlés a tagállamok többségével, közvetlenül és egyenként, titkos szavazás útján választja meg. A testület a szervezet minden állama előtt nyitva áll, ám a helyek betöltése során figyelemmel kell lenni a méltányos földrajzi elosztás elvére, valamint a jelöltek emberi jogok védelme és előmozdítása terén nyújtott hozzájárulására, önkéntes felajánlásaira és vállalásaira. A tanácsi tagoknak továbbá meg kell felelniük a legmagasabb szintű emberi jogi elvárásoknak, együtt kell működniük a testülettel, és alá kell vetniük magukat az időszakos egyetemes felülvizsgálati eljárásnak. A méltányos földrajzi elosztás elvének megfelelően, az afrikai államokat tizenhárom, az ázsiai államokat tizenhárom, a kelet-európai államokat hat, a latin-amerikai és a karibi államokat nyolc, a nyugat-európai és az egyéb államokat pedig hét hely illeti meg a testületben. A tagok megbízatása három évre szól, melyet két egymást követő mandátum kitöltése után már nem lehet azonnal megújí-

⁵² G.A. Res. 60/251, 72nd plen. mtg., 15 March 2006, U.N. Doc. A/RES/60/251. A létesítő határozat magyar nyelvű nem hivatalos fordítását ld. *Acta Humana*, Vol. 17. No. 2. (2006), 119–122. (Böszörményi Jenő ford.) A szavazás során nemmel szavazott: Egyesült Államok, Izrael, Marshall-szigetek, Palau. Tartózkodott: Belorusszia, Irán, Venezuela. U.N. Doc. A/60/PV. 72, 6.

⁵³ G.A. Res. 60/251, 72nd plen. mtg., 15 March 2006, U.N. Doc. A/RES/60/251, para. 16. A felülvizsgálat folyamata 2009 októberében vette kezdetét egy kormányközi munkacsoport felállításával. H.R.C. Res. 12/1, 30th mtg., 1 October 2009, U.N. Doc. A/HRC/RES/12/1.

tani.⁵⁴ (A Magyar Köztársaságot 2009. május 12-én választották be a testületbe.⁵⁵) Lehetőség nyílik ellenben a súlyos és szisztematikus emberi jogi jogsértéseket elkövető tagok tagsági jogainak felfüggesztésére akkor, ha a plenáris szerv – a jelen lévő és szavazó tagok kétharmados többségével – így határoz.⁵⁶

Az Emberi Jogi Tanács legalapvetőbb feladata a mindenkit megillető emberi jogok és alapvető szabadságok univerzális, mindennemű hátrányos megkülönböztetéstől mentes, méltányos és egyenlő tiszteletben tartásának előmozdítása. Ennek keretében a testület – többek között – kivizsgálja az emberi jogi jogsértéseket, ideértve a súlyos és szisztematikus jogsértéseket is, összehangolja a szervezet emberi jogi téren végzett tevékenységeit, előmozdítja az emberi jogok oktatását, a tanácsadási tevékenységet, a technikai segítségnyújtást és a kapacitások fejlesztését, fórumot biztosít az egyes emberi jogi kérdések megvitatásához, ajánlásokat fogalmaz meg a plenáris szervnek az emberi jogi szabályozás fejlesztésével kapcsolatban, elősegíti az államok által vállalt emberi jogi kötelezettségek teljesítését, objektív és megbízható információk alapján, az együttműködés és az egyenlő elbánás szellemében, időszakos univerzális felülvizsgálatot végez az államok emberi jogi kötelezettségeinek és vállalásainak betartása kapcsán, hozzájárul az emberi jogi jogsértések megelőzéséhez, haladéktalanul fellép az emberi jogi katasztrófák esetén, együttműködik a kormányokkal, a regionális szervezetekkel, a nemzeti emberi jogi intézményekkel és a civil társadalommal, ajánlásokat fogalmaz meg az emberi jogok védelmével és előmozdításával kapcsolatban, továbbá

⁵⁴ G.A. Res. 60/251, 72nd plen. mtg., 15 March 2006, U.N. Doc. A/RES/60/251, para. 1, 7–9. Az Emberi Jogok Bizottságának megszüntetéséről ld. ECOSOC Res. 2006/2, 5th mtg., 22 March 2006, U.N. Doc. E/RES/2006/2; C.H.R. Res. 2006/2, 62nd sess., 27 March 2006, U.N. Doc. E/CN. 4/2006/L. 2. Az Emberi Jogi Tanács 5/1. számú határozatának megfelelően, az Emberi Jogok Védelmének és Előmozdításának Albizottságát az Emberi Jogi Tanács Tanácsadó Bizottsága váltotta fel. A bizottság tizennyolc független szakértőből áll, megbízatásuk három évre szól, amely egy alkalommal megújítható. H.R.C. Res. 5/1, 9th mtg., 18 June 2007, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1, para. 65–84.

⁵⁵ U.N. Doc. A/63/PV. 83, 3.

⁵⁶ A Közgyűlés 2011. március 1-jén, a polgárháború nyomán kialakult humanitárius válságra figyelemmel, felfüggesztette Líbia tagságát a testületben. H.R.C. Res. S-15/1, 2nd mtg., 25 February 2011, U.N. Doc. A/HRC/RES/S-15/1, para. 14; G.A. Res. 65/265, 76th plen. mtg., 1 March 2011, U.N. Doc. A/RES/65/265. Az Emberi Jogi Tanács – a felfüggesztést követően bekövetkezett eseményekre reagálva – még ugyanebben az évben kezdeményezte a tagsági jogok gyakorlásának visszaállítását. H.R.C. Res. 18/9, 36th mtg., 29 September 2011, U.N. Doc. A/HRC/RES/18/9.

évente jelentést tesz a Közgyűlésnek.⁵⁷ A Tanács mindezekén túl köteles volt átvenni, felülvizsgálni, fejleszteni és ésszerűsíteni az Emberi Jogok Bizottság valamennyi hatáskörét és eljárását, köztük az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának munkájával összefüggő funkciókat is. E feladat elvégzése során különös figyelmet kellett fordítani a speciális eljárások, a szakmai tanácsadói tevékenység és a panasztételi mechanizmus megőrzésére. A Közgyűlés – az első ülészak kezdetétől számítva – egy évet biztosított az átvett hatáskörök felülvizsgálatának befejezésére.⁵⁸

A létesítő határozat több ponton is hangsúlyozza, hogy a Tanács hatáskörei valamennyi emberi jogra kiterjednek, következésképp a polgári és politikai jogok, a gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a fejlődéshez való jog teljes spektrumát felölelik. A genfi székhelyű testület rendszeresen ülésezik: minden évben legalább három ülészakot tart, melyek együttes időtartama minimum tíz hetet tesz ki. Szükség esetén azonban – bármely tanácsi tag indítványára, a tagság legalább egyharmadának támogatásával – rendkívüli ülésszakok összehívására is lehetőség van. Működése során a Tanács az egyetemesség, a pártatlanság, a tárgyilagosság, az érdemi párbeszéd, az együttműködés, a szelektivitástól való mentesség, a transzparencia, a méltányosság és az eredményközpontúság szellemében köteles eljárni.⁵⁹

Az Emberi Jogi Tanács sajátos kialakítása kettős célt szolgál. Egyfelől garantálni kívánja az új szervezeti egység legitimitását, másfelől – elődjé-

⁵⁷ G.A. Res. 60/251, 72nd plen. mtg., 15 March 2006, U.N. Doc. A/RES/60/251, para. 2–3, 5.

⁵⁸ *Uo.* para. 5 (g), 6. Az Emberi Jogi Tanács működésének alapvető szabályait ld. H.R.C. Res. 5/1, 9th mtg., 18 June 2007, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1; H.R.C. Res. 5/2, 9th mtg., 18 June 2007, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/2.

⁵⁹ G.A. Res. 60/251, 72nd plen. mtg., 15 March 2006, U.N. Doc. A/RES/60/251, para. 4, 10, 12. Az Emberi Jogi Tanácsról még, többek között, ld. Abraham, Meghna: *Building the New Human Rights Council: Outcome and Analysis of the Institution-Building Year*. Dialogue on Globalization Occasional Papers No. 33. Friedrich Ebert Stiftung, Geneva, 2007; BÖSZÖRMÉNYI J.: Az ENSZ-reform első emberi jogi lépése: az Emberi Jogi Tanács. *Acta Humana*, Vol. 17. No. 2. (2006), 123–127; GHANEA, N.: From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One Step Forwards or Two Steps Sideways? *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55. Pt. 3. (July 2006), 695–705; LAKATOS I.–FORGÓ Á.: Az ENSZ emberi jogi rendszerének átalakítása az Emberi Jogi Tanács megalakulásának fényében – Reform vagy visszalépés? *Acta Humana*, Vol. 17. No. 3–4. (2006), 127–149; LAKATOS I.: Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – Vágyak és realitások. *Fundamentum*, 2007/1. szám, 87–97; Nana, Yeboah: The Establishment of the Human Rights Council, in *Managing Change at the United Nations*. Center for U.N. Reform Education, New York, 2008. 79–95.

hez viszonyítva – növelni akarja annak hatékonyságát. Az előbbi cél megvalósítását mindenekelőtt a testület összetétele és a szervezeten belül elfoglalt pozíciója, a második cél realizálását pedig a hatáskörök kibővítése hivatott biztosítani. Ez a két célkitűzés egymástól elválaszthatatlan. A legitimitás magas foka önmagában véve ugyan nem javít az emberi jogok helyzetén, ám nélkülözhetetlen a tagállamok közreműködési hajlandóságának kialakításához és folyamatos fenntartásához. Megfelelő közreműködési hajlandóság esetén a testület eredményesebben képes gyakorolni a hatásköreit, és az ekként elért sikerek tovább fokozzák a legitimitását. Az Emberi Jogi Tanács tevékenységét azonban már a kezdetektől fogva számos ellentmondás és kritika övezi. Sokaknak csalódást okozott például az Egyesült Államok létesítés során leadott nemleges szavazata és kezdeti távolmaradása, az Izraellel szemben megfogalmazott bírálatok indokolatlanul nagy száma, a világ egyéb országaiban tapasztalható súlyos emberi jogi helyzet ignorálása vagy feltűnően enyhe megítélése, valamint az emberi jogok tisztelete iránt mérsékelt elkötelezettséget mutató államok taggá választása.⁶⁰

A kritikai megjegyzések megalapozottságától függetlenül bizvást kijelenthető, illúzió volt azt hinni, hogy az Emberi Jogok Bizottságának helyébe lépő új szervezeti egység egy nem kormányközi szervezet vehemenciájával vagy az éppen Európa Tanács elkötelezettségével fog fellépni az emberi jogok védelmében, és látványosan fokozza az emberi jogi téren végzett munka hatékonyságát. Az Emberi Jogi Tanács működésében jelentkező anomáliák alapvetően három tényezőre – a szervezet univerzális jellegére, a közgyűlési keretek között lefolytatott választási eljárásra, valamint a testület kormányközi karakterére – vezethetők vissza.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete – univerzális jellegéből adódóan – sokszínű, amely tulajdonsága az emberi jogok védelme terén is tetten érhető. Az egyén jogainak egyetemessége, oszthatatlansága, kölcsönös összefüggése, egymást megerősítő jellege és azonos súlya ellenére, a világ egyes tájain eltérő jelentőséget és gyakorlati szerepet tulajdonítanak az emberi jogoknak. Egy univerzális nemzetközi szervezetben ezért szinte mindig található olyan tagállamok, amelyek egy adott időszakban – va-

⁶⁰ A közel-keleti kérdés egyoldalú megítélését – számos nyugati tagállam mellett – Kofi Annan és Ban Ki Mun főtitkár egyaránt kritikával illette. U.N. Doc. SG/SM/10769; U.N. Doc. SG/SM/11053. Az Európai Parlament bíráló megjegyzéseit ld. European Parliament: Resolution on the Development of the UN Human Rights Council, Including the Role of the EU, 14 January 2009, 2008/2201(INI).

lamilyen oknál fogva – nem képesek vagy nem hajlandók az egyén alapvető jogainak maradéktalan tiszteletben tartására.

Mivel az Emberi Jogi Tanács tagjait a sokszínű és különböző szavazói tömörülések által uralt plenáris szerv – a méltányos földrajzi elosztás elvére figyelemmel – többségi és titkos szavazás útján választja meg, olyan államok is könnyen a Tanács tagjává válhatnak, amelyekben az emberi jogok védelmének szintje számos kívánnivalót hagy maga után. Ezen a helyzeten kizárólag akkor lehetne változtatni, ha a megüresedő helyek betöltésénél jóval nagyobb hangsúlyt kapna a pályázó államok emberi jogi terén mutatott tevékenysége és a nemzeti alapjogvédelem általános szintje. Eme érdemi jellegű kívánalmakat azonban nem lehet a végletekig szigorítani, hiszen ez akár kontraproduktív intézkedéssé is válhat. Ha a választás alkalmával messzemenően figyelembe vennék az emberi jogi megfontolásokat, az egyéni jogvédelem területén szerényebb mutatókkal rendelkező államok elveszítenék érdeklődésüket a testület munkája iránt, nehezebbé válna a tagok megválasztása, a szervezeti egység elszigetelődne a tagság egy jelentős részétől, és – a nyugati elitizmus szinte biztosan felmerülő vádjának hatására – veszítené széleskörű elfogadottságából.

Ez a probléma egyébiránt a világszervezet más szervezeti egységeinél is visszaköszön. Mint ismeretes, a Biztonsági Tanács nem állandó tagjainak megválasztása kapcsán az Alapokmány két feltételről – a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához és a szervezet egyéb céljaihoz való hozzájárulás mértékéről és a méltányos földrajzi elosztás elvéről – tesz említést, melyek közül a gyakorlatban kétségtelenül a második szempont dominál. Megfigyelhető tehát, hogy a tagállamok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért és helyreállításért elsődleges felelősséget viselő főszerv összeállításánál is nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a formális geopolitikai megfontolásoknak, mint a testület hitelességét és tekintélyét megapozó érdemi természetű feltételeknek.⁶¹

Az Emberi Jogi Tanács működésével szemben megfogalmazott bírálatok harmadik oka a testület kormányközi jellegében keresendő. Noha az emberi jogok tiszteletben tartásának kérdése már nem tartozik az államok kizárólagos belső joghatóságának körébe, a kormányok változatlanul nehezen tolerálják az elmarasztaló véleményeket, így minden eszközzel igyekeznek elkerülni az emberi jogi téren megfogalmazott bírálatokat. Mindez megfordítva is igaz: bár az államok belügyeibe való beavatkozás

⁶¹ ENSZ Alapokmány, 23. cikk (1) bekezdés.

és befolyásolás megengedhetlenségéről szóló 1981. évi közgyűlési nyilatkozat kifejezetten elítéli, egyes kormányok előszeretettel alkalmazzák az emberi jogok kérdését politikai vagy ideológiai „fegyverként” más államokkal szemben.⁶² Ez történt az Emberi Jogok Bizottságában, és a jelek szerint ugyanez történik az Emberi Jogi Tanácsban is. Az érintett kormányok magatartása aligha fog számottevő mértékben megváltozni attól, hogy egy új szervezeti egységben foglalnak helyet. A testület felállítását kísérő örömteli hangulat elmúltával ismét felszínre kerülnek az egyéni politikai megfontolások és az ebből fakadó problémák – a kérdés csak az, hogy a tagok megválasztása alkalmával mennyire sikerül ezeknek gátat szabni.

Megjegyzendő, hogy még a testület főszervként történő létrehozása sem eredményezett volna érdemi változást. Minthogy ez a lépés az Alapokmány – rendkívül nehezen kivitelezhető és időigényes – módosítását igényelné, vélhetően hosszú évekkel meghosszabbította volna az Emberi Jogok Bizottságának egyre kínosabbá váló működését, és elodázta volna a szervezet egészének legitimitása és „túlélése” szempontjából egyre sürgetőbbé váló reformokat. Az Emberi Jogi Tanács közgyűlési segédszervként való életre hívása ily módon egy helyes elgondolást tükröző köztes megoldásként értékelendő, amely az elődjénél nagyobb súlyt és legitimitást kölcsönzött a tiszta lappal induló testületnek, ugyanakkor mentes volt a formális szerződésmódosítással együtt járó kockázatoktól. A főszervi státusz önmagában véve nem fokozta volna a szervezeti egység hatékonyságát, legfeljebb a reformok szimbolikus jelentőségét – és a főszervek egymás közötti viszonyaiban beálló átmeneti működési zavarok esélyét – növelte volna.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy az Emberi Jogi Tanács működésében jelentkező kisebb-nagyobb anomáliák a jelen körülmények közepette gyakorlatilag elkerülhetetlenek. Bár a testület nyilván nem képes beváltani a felállításához fűzött túlzott reményeket, hiba lenne megfélekezni azon strukturális és hatásköri jellemzőiről, amelyeknek köszönhetően komoly előrelépést jelent az Emberi Jogok Bizottságához képest. A fennálló nemzetközi környezetben elképzelni igen, de létrehozni aligha lehetne egy ennél erőteljesebb, univerzális szinten működő és kormányközi alapokon nyugvó emberi jogi fórumot. Sokat elárul az emberi

⁶² Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States. G.A. Res. 36/103, 91st plen. mtg., 9 December 1981, U.N. Doc. A/RES/36/103, Annex, II (I).

jogok univerzális védelmének intézményi aspektusáról, hogy pillanatnyilag az Emberi Jogi Tanács testesíti meg a nemzetközi közösség tagjainak e területen kialakítható legkisebb közös többszörösét.⁶³

3. A védelmi felelősség elve

Az emberi jogi reform másik kiemelkedően fontos eleme a védelmi felelősség elvének ünnepélyes formában történő, kifejezett elismerése volt. A 2005. szeptember 14-16. között megrendezett csúcstalálkozó záródokumentuma a következőképpen rögzítette a humanitárius intervenció elmentmondásos és sokak szemében „szalonképtelenné” vált ősi doktrínájának felváltását célzó, nem sokkal korábban megjelent koncepciót:

„Minden egyes állam felelősséggel tartozik azért, hogy megvédje lakosságát a népirtással, a háborús bűncselekményekkel, az etnikai tisztogatással és az emberiség elleni bűncselekményekkel szemben. Ez a felelősség magában foglalja e bűncselekmények, köztük a felbujtás, megfelelő és szükséges eszközökkel történő megelőzését. Elfogadjuk ezt a felelősséget, és ezzel összhangban fogunk eljárni. A nemzetközi közösségnek, megfelelő módon, bátorítania és segítenie kellene az államokat e felelősség ellátásában, valamint támogatnia kellene az Egyesült Nemzeteket a korai riasztási képességek kiépítésében.

A nemzetközi közösség, az Egyesült Nemzetek útján, ugyancsak felelősséggel tartozik azért, hogy az Alapokmány VI. és VIII. fejezetével összhangban, megfelelő diplomáciai, humanitárius és egyéb békés eszközök alkalmazásával megvédje a lakosságot a népirtással, a háborús bűncselekményekkel, az etnikai tisztogatással és az emberiség elleni bűncselekményekkel szemben. Ezzel összefüggésben készen állunk, a Biztonsági Tanács útján, az Alapokmánnyal, benne a VII. fejezettel összhangban, az időszerű és hatékony kollektív intézkedések eseti alapon és megfelelő módon, az érintett regionális szervezetekkel együttműködésben való foganatosítására, ha a békés eszközök elégtelenek és a nemzeti hatóságok nyilvánvalóan elmulasztják megvédeni a lakosságot a népirtással, a háborús bűncselekményekkel, az etnikai tisztogatással és az emberiség elleni bűncselekményekkel szemben.

⁶³ Az Emberi Jogi Tanácsról további információkat ld. <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil>>

Hangsúlyozzuk annak szükségességét, hogy a Közgyűlés folytassa a lakosság népirtással, háborús bűncselekményekkel, etnikai tisztogatással és emberiség elleni bűncselekményekkel szembeni védelmével kapcsolatos felelősségnek és következményeinek, az Alapokmányban rögzített elvek és a nemzetközi jog észben tartásával történő megvitatását. Szándékunkban áll továbbá, hogy szükség esetén és a megfelelő módon segítsük az államokat a lakosság népirtással, háborús bűncselekményekkel, etnikai tisztogatással és emberiség elleni bűncselekményekkel szembeni védelmére való képesség kiépítésében, és még a válságok és a konfliktusok kirobbanását megelőzően támogassuk azokat, amelyekben feszültség uralkodik.

Teljes mértékben támogatjuk a főtitkár népirtás megelőzésével foglalkozó különleges tanácsadójának küldetését.”⁶⁴

Mint látható, a védelmi felelősség elve három pilléren nyugszik: az állam elsődleges megelőzési és védelmi felelősségén, a nemzetközi közösség támogatási és segítségnyújtási felelősségén, valamint a nemzetközi közösség másodlagos és kiegészítő jellegű védelmi és intézkedési felelősségén.⁶⁵ Bármilyen újszerűnek is tűnik azonban ez a konstrukció, a védelmi felelősség ilyen formában történő elismerése pusztán egy sor – szerződéses vagy szokásjogi formában már régóta létező – anyagi és eljárási jog és kötelezettség egységes szerkezetbe rendezett megerősítésének, nyomatékosításának tekinthető. A kötelező erőt egyébként is nélkülöző záródokumentum következképp egyik szereplő oldalán sem létesített új jogot vagy kötelezettséget, és ami legalább ilyen fontos: az intervencionisták népes táborának reményeivel ellentétben, nyilvánvalóan nem teremtett önálló kivételt az erőszak tilalmának feltétlen alkalmazást igénylő szabálya alól.

⁶⁴ 2005 World Summit Outcome. G.A. Res. 60/1, 8th plen. mtg., 16 September 2005, U.N. Doc. A/RES/60/1, para. 138-140. Ld. még *supra* 33. lábjegyzet.

⁶⁵ Részletes elemzést, többek között, ld. Luck, Edward C.: *The United Nations and the Responsibility to Protect. Policy Analysis Brief* (August 2008) <http://www.stanleyfoundation.org>> Ld. még *Responsible Sovereignty in an Era of Transnational Threats. Address by the Secretary-General, Berlin, 15 July 2008, U.N. Doc. SG/SM/11701*. További forrásokot és irodalmat ld. <<http://www.responsibilitytoprotect.org>>

Megjegyzendő, hogy hét hónappal a csúcstalálkozót követően a Biztonsági Tanács határozatban erősítette meg a védelmi felelősség elvét.⁶⁶ A határozat egyetlen alapokmányi fejezetre sem tartalmaz kifejezett utalást, és megszövegezéséből is nehéz lenne egyértelmű és kétségbevonhatatlan következtetést levonni annak kötelező erejét illetően. Mindazonáltal még az sem változtatna az iménti megállapítások érvényén, ha – az Alapokmány 25. cikkére és a Nemzetközi Bíróság Namíbia-ügyben hozott tanácsadó véleményére hivatkozással⁶⁷ – kötelező jelleget tulajdonítanánk a tanácsi aktusnak, mivel az mindössze felidézte és egyes pontokon tovább taglalta a záródokumentumban foglaltakat anélkül, hogy újabb tartalmi elemekkel egészítette volna ki azokat.

Az elmondottak fényében kijelenthető, hogy a védelmi felelősség elvének ünnepélyes elismerése elsősorban szimbolikus jelentőséggel bír. Az intézkedés normatív relevanciája elhanyagolható, bár politikai és erkölcsi téren vitathatatlan előnyökkel jár, hiszen valamennyi érintett fél tekintetében alkalmas lehet az emberi jogok iránti elkötelezettség demonstrálására és a legitimitás megerősítésére. Az elv gyakorlati érvényesülését ille-

⁶⁶ S.C. Res. 1674, 5430th mtg., 28 April 2006, U.N. Doc. S/RES/1674 (2006), para. 4. Ld. még G.A. Res. 63/308, 105th plen. mtg., 14 September 2009, U.N. Doc. A/RES/63/308; S.C. Res. 1894, 6216th mtg., 11 November 2009, U.N. Doc. S/RES/1894 (2009), preamble.

⁶⁷ ENSZ Alapokmány, 25. cikk: „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.” A Nemzetközi Bíróság említett tanácsadó véleménye szerint: „Vita tárgyát képezte, hogy az Alapokmány 25. cikke kizárólag az Alapokmány VII. fejezete alapján elrendelt kényszerrendszabályokra vonatkozik-e. Az Alapokmányban semmi nem található e nézet alátámasztására. A 25. cikk nem korlátozódik a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos határozatokra, hanem a »Biztonsági Tanács határozataira« vonatkozik, melyeket az Alapokmánynak megfelelően fogadnak el. Mindemellert ez a cikk nem a VII. fejezetben, hanem közvetlenül a 24. cikk után, az Alapokmány Biztonsági Tanács feladataival és hatásköreivel foglalkozó részében nyert elhelyezést. Ha a 25. cikk pusztán az Alapokmány 41. és 42. cikke szerinti kényszerintézkedésekkel kapcsolatos biztonsági tanácsi határozatokra utalna, vagyis ha kizárólag ezek lennének a kötelező hatállyal rendelkező határozatok, akkor a 25. cikk felesleges lenne, mivel ezt a hatályt az Alapokmány 48. és 49. cikke biztosítja.” *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Advisory Opinion of 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971, para. 113, 52–53.* A kérdés kiterjedt elméleti vitát eredményezett. Például ld. DELBRÜCK, J.: Article 25, in Simma: *i. m.* 407–418; Kelsen, Hans: *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems.* The London Institute of World Affairs, London, 1950. 95–98; Prandler Árpád: *Az ENSZ Biztonsági Tanácsa.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974. 101–107.

tően még korai lenne határozott véleményt formálni. Természetesen naivitás lenne azt remélni, hogy – a humanitárius intervenció doktrínájától eltérően – a védelmi felelősség tartalmának viszonylag pontos körülírásával és kinyilvánításával egyszer és mindenkorra elkerülhetővé válik annak visszaélészerű alkalmazása. Hasonlóképpen tévedés lenne azt hinni, hogy a védelmi felelősség mindig biztosítani fogja a súlyos és tömeges emberi jogi jogsértésekkel szembeni gyors, hatékony, következetes és szelektivitás nélküli fellépést. Ehhez az államok magatartásának alapvető és tartós megváltozására van szükség: a védelmi felelősség elvének elismerése így csak az első lépés a sikerhez vezető úton.⁶⁸

Záró gondolatok

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének emberi jogi reformja – a szervezet átfogó megújítására irányuló erőfeszítések integráns részeként – tulajdonképpen a felgyorsuló globalizáció humanitárius kihívásaira adott intézményi válasznak is tekintendő. A sokrétű reformtörekvések gyakorlati megvalósítását azonban egy közel másfél évtizeden keresztül húzódó előkészítési és tervezési fázis előzte meg, melynek kezdő időpontjaként hozzávetőleg az 1990-es évek közepe jelölhető meg. Noha már ebben az időszakban sor került néhány intézkedés végrehajtására, ideértve az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának felállítását vagy a terepen folytatott munka emberi jogi dimenziójának hangsúlyosabbá tételét, a mélyreható reformok megindítása az ezredfordulót követő évekig váratott magára.

A szervezetet több konkrét tényező motiválta az emberi jogi reform kidolgozása és végrehajtása során. E körben említhető az egyén jogainak védelmére szolgáló testületek és mechanizmusok hatékonyságának fokozása, az átalakult nemzetközi környezet emberi jogi problémáinak keze-

⁶⁸ Érdekeség, hogy 2008 augusztusában az orosz kormányzat a védelmi felelősség elvére hivatkozással igyekezett igazolni a grúz területen folytatott katonai műveleteket. Interview by Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Sergey Lavrov to BBC, 9 August 2008. <<http://www.mid.ru>> Az érvelés kritikáját, többek között, ld. International Crisis Group: *Russia vs. Georgia: The Fallout*. Europe Report No. 195, 22 August 2008. 28–29. 2011 folyamán, a líbiai polgárháború újfent ráirányította a figyelmet a védelmi felelősség elvére, melyet a Biztonsági Tanács – közvetve vagy közvetlenül – több határozatban is felidézett. S.C. Res. 1970, 6491st mtg., 26 February 2011, U.N. Doc. S/RES/1970 (2011), preamble; S.C. Res. 1973, 6498th mtg., 17 March 2011, U.N. Doc. S/RES/1973 (2011), preamble, para. 3-4, 6; S.C. Res. 2009, 6620th mtg., 16 September 2011, U.N. Doc. S/RES/2009 (2011), preamble.

lése, a változtatásokat sürgető tagállamok közreműködési hajlandóságának megőrzése, a legitimitás megerősítése, illetőleg a szervezeti „túlélés” biztosítása. Megfigyelhető, hogy az eddig végrehajtott reformok három nagy komponensből tevődnek össze: az elvi alapokat lefektető szemléletváltásból, az elavult struktúra megújítását célzó szervezeti átalakításból, valamint a tágabb értelemben vett eljárási és működési modernizációból.

Érdekes módon, a reformtörekvések nem terjedtek ki az anyagi jog területére, de erre nem is volt szükség, hiszen – amint arra Kofi A. Annan főtitkár is rámutatott – az emberiség történelmében egyetlen nemzedék sem élvezett ilyen kifinomult emberi jogi szabályozást. Az anyagi jog organikus fejlődése természetesen a vizsgált időszakban is folytatódott, ám ez a folyamat nem sorolható a szó szoros értelmében vett emberi jogi reformok körébe. Ebben az összefüggésben említhető például a gyermek jogairól szóló 1989. évi egyezmény 2000. évi két kiegészítő jegyzőkönyvének, a kínzás, a kegyetlen, az embertelen vagy a megalázó büntetések vagy bánásmódok tilalmáról szóló 1984. évi egyezmény 2002. évi kiegészítő jegyzőkönyvének, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló 2006. évi egyezménynek és kiegészítő jegyzőkönyvének, a személyek erőszakos eltüntetésének tilalmáról szóló 2006. évi egyezménynek, vagy az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2008. évi kiegészítő jegyzőkönyvének az elfogadása.

Az Egyesült Nemzetek emberi jogi reformja ígéretes, progresszív szellemiséget tükröző elképzelésekre és tervekre támaszkodott, melynek kidolgozásában nemcsak az államok, hanem egyéb nem állami szereplők is tevékeny szerepet játszottak. A nemzetközi közvélemény felfokozott, gyakran irreális elvárásai közepette azonban a reformok gyakorlati kivitelezése esetenként felemás módon ment végbe. Az eredeti elképzelések egy része csak a könnyebb ellenállás irányába való elmozdulás révén, vagy számottevő „felvizezés” árán jutott el a megvalósulás fázisába. Kiváló példa erre az Emberi Jogi Tanács – Alapokmány módosítását nélkülöző – életre hívása, vagy a védelmi felelősség elvének gyengített formában történő elismerése.

Bár a szervezeti alkalmazkodás többféle formát ölthet, az eddig végrehajtott reformok ismeretében olybá tűnik, hogy az Egyesült Nemzetek nem a struktúra egyszerűsítésével és decentralizálásával, vagy a problémákhoz közel telepített döntéshozatallal próbál igazodni a globalizált világ instabil és heterogén szervezeti környezetéhez. Minthogy a határozott értékeléshez még viszonylag kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, sőt az eddigi erőfeszítések sokszor ellentmondásos eredményre

vezettek, kérdés, hogy a választott megoldások milyen mértékben lesznek alkalmasak a kitűzött célok elérésére. Ne feledjük azonban, hogy a reform egy sokrétű és időigényes folyamat, melynek jövőbeni kiteljesedésével remélhetőleg kedvező irányba mutató elmozdulást tapasztalhatunk az államok magatartása és az emberi jogok univerzális védelme terén.

* * *

THE REFORM OF THE UNITED NATIONS IN THE LIGHT OF HUMAN RIGHTS CHALLENGES OF GLOBALIZATION

by Gábor Sulyok

Globalization has a direct and profound impact on the life of the individual and the actual enjoyment of human rights. This phenomenon prompts close attention and effective actions by international organizations both in order to address newly emerging humanitarian problems and to preserve their own raison d'être in the changing international environment. The present study, therefore, focuses on the relationship of globalization and the human rights reform of the United Nations. Following a description of relevant and controversial effects of globalization, the author provides an overview of major reform proposals on the basis of various official documents issued before and after the turn of the millennium. These proposals constituted an important source of inspiration for several subsequent measures taken by the organization, which appear to coalesce into three distinct categories. Thus the principal components of human rights reform are as follows: a general change of organizational attitude, an overhaul of obsolete structures, and a procedural and functional modernization. Given the limited extent of the study, the author offers an introduction and a critical evaluation only of the most significant achievements of human rights reform, that is, the accentuation of the human dimension, the establishment of the Human Rights Council as well as the solemn declaration of the responsibility to protect.

Weller Mónika*

A GLOBÁLIS BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK EMBERI JOGI ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉSE

A globalizáció és az emberi jogok egymással sokrétű kapcsolatban állnak. A globalizáció emberi jogi dimenzióját egyrészt az emberi jogok nemzetközivé válása, nemzetközi jogba emelése és nemzetközi ellenőrző mechanizmusok kialakítása jellemzi, másrészt azok a folyamatok, amelyek által – az emberi jogok kölcsönös összefüggésének, interdependenciájának is köszönhetően – a világ egyes országaiban zajló emberi jogi jogsértések a világ más részein is befolyásolják az emberi jogok helyzetét. Ennek megfelelően a globális biztonsági kihívások kezelése és az emberi jogok érvényesülése is átfogó és bonyolult összefüggésrendszert alkot.

Az emberi jogok nemzetközi védelmének második világháborút követő fejlődése hozzájárult a nemzetközi kapcsolatokban az ember középpontba helyezéséhez, és a fejlődés nyomán az emberi jogok nyelve „egy közös nemzetközi nyelvé” vált.

Jelenleg a nemzetközi jogban és a nemzetközi kapcsolatokban az a tendencia érvényesül, hogy minden olyan állami kötelezettség esetében, amellyel szemben nem közvetlenül valamely másik állam joga áll, amely nem egyértelműen egy másik állam érdekeinek érvényesülését szolgálja (és így a kötelezettség megszegésének nem elmaradhatatlan következménye a felelősség érvényesítése), felmerül az az igény, hogy emberi jogként fogalmazzák meg, mert csak az emberi jogokkal összefüggő egyéni igényérvényesítési jognak vannak meg azok a csírái a nemzetközi jogban, amelyek ilyen esetekben alkalmasak lehetnek az állam cselekvésének korlátok közé szorítására. Ezért tapasztalhatjuk a globális problémákra adott válaszokként az ún. harmadik generációs emberi jogok vagy szolidaritási jogok körének folyamatos bővülését. Ezt a folyamatot, amelynek eredményeként sokszor már létező, elismert jogok részjogosítványai fogalmazódnak meg önálló emberi jogokként, gyakran az emberi jogok inflációjának

* Szakmai tanácsadó, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 1055 Budapest, Kossuth L. tér 4.

E-mail: monika.weller@kim.gov.hu

is tekintik. A globális problémák emberi jogi megközelítésének előnye ugyanakkor, hogy a jogosultságok kötelezettségeket keletkeztetnek, így ebben a megközelítésben a környezetvédelem, a szén-dioxid kibocsátás csökkentése, valamint a klímaváltozás által okozott károk enyhítése, vagy a szegénység elleni küzdelem nem kegy vagy jótékonyosság kérdése, hanem az államok kötelezettsége. Ezek a jogok azonban – amelyek ma még csak a kialakulás stádiumában vannak – nem realizálhatók teljes mértékben egy állam keretein belül, s nem – vagy csak nehezen – lehet ezeket a jogokat vagy azok egyes elemeit az egyén állammal szemben fennálló szubjektív jogaként megfogalmazni. Ezért a népek jogai, a békéhez való jog, az egészséges környezethez való jog vagy éppen a klímajogok szétfeszítik az emberi jogok hagyományos fogalmi kereteit, és a nemzetközi jogban is szükségszerűvé válik újabb jogalanyok elismerése, azaz az olyan jogalanykezdemények, mint a nép, az emberiség vagy a jövő generációi, jogalanyiságának tisztázása és valódi tartalommal megtöltése. A „nép” és az „emberiség” jogalanyiságának fogalmi tisztázása és fejlesztése hosszú távon hozzájárulhat a harmadik generációs jogok elméletének és szabályozásának fejlődéséhez, végső soron a globális kihívások kezeléséhez.¹

Az emberi jogi megközelítés szükségességét Amy Sinden – a klímaváltozással összefüggésben – abból vezeti le, hogy az emberi jogok a társadalomban jelentkező hatalmi egyenlőtlenségek megszüntetését szolgálják, amely egyenlőtlenségek torzítják a politikai döntéshozatalt. Így például a

¹ A „népek” jogalanyiságát ugyan elismeri a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya – a népek önrendelkezéshez való joga esetében –, valamint az afrikai emberi jogi rendszer is, a „nép” fogalma azonban még nem kellően tisztázott. Emellett a legújabb nemzetközi jogi jogalanyként az emberiség jelentkezik az „emberiség közös öröksége” fogalma kapcsán. (L.: NAGY B.: Az emberiség közös öröksége: a rejtőzködő jogosított. In: *Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog*. Jogtudományi Értekezések, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.) Az emberiség a nemzetközi jogban jogképesként elismerés, létező entitás, hiszen nemzetközi szerződések saját jogokat ruháznak rá, amelyeknek más jogalanyok nem hordozói (pl. a tengerjogi egyezmény alapján a „Nemzetközi Tengerfenék Terület” erőforrásai feletti jog). Az emberiség jogalanykénti elismerése magában foglalja a jövő nemzedékek jogainak elismerését is. Ezt tükrözi például a biológiai sokféleségről szóló egyezmény (1992) és az Éghajlat-változási Keretegyezmény (1992) is. Solyom László megfogalmazta, hogy: „A nemzetközi jog azért teszi fel, hogy a jövő nemzedékeknek jogai vannak, hogy ebből a mi kötelességeinket meg lehessen konstruálni, hiszen a joggal a kötelezettség áll szemben.” (Ld.: SÓLYOM L.: *A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselője a jelenben*. <http://hps.elte.hu/zagoni/SolyomMTA.htm>) A kötelezettség-keletkeztetés nagyon fontos lépés a nemzetközi jogalannyá válás útján, amint ez az emberi jogok esetében is történt.

klímaváltozást meggátolni szándékozó korlátozások esetén a döntéshozatali folyamatot torzítja, hogy a korlátozások nyomán veszteségekkel szembenező vállalatok, a szén- és olajkitermelő, valamint az autógyártó ágazat sokkal nagyobb befolyással rendelkezik, mint a korlátozásokban érdekeltek, azaz elsősorban a klímaváltozás fejlődő világban élő vesztesei, akik a probléma megoldásában kulcsszereppel bíró fejlett országokban tulajdonképpen semmilyen politikai képvisellel nem rendelkeznek. Mivel emberi jogi tradícióink alapvetően a hatalmi egyenlőtlenség miatti aggodalomban gyökerezik, a klímaváltozással kapcsolatos állítások emberi jogi terminusokban való megfogalmazása ráirányíthatja a figyelmet a klímaváltozást gátló szabályozások vesztesei, illetve nyertesei közötti hatalmi kiegyensúlyozatlanságból fakadó politikai válságra, és megakadályozhatja, hogy a klímaváltozás problémáját a nagyvállalati lobbik pusztán a fogyasztók hibás egyéni piaci igényei következményeként tüntessék fel és ezzel vakvágányra tereljék a probléma kezelését.²

Az egyenlőtlenség-kiegyenlítés szükségessége valamennyi globális biztonsági kihívással összefüggésben felvethető, hiszen a globalizáció növeli az egyenlőtlenségeket, hasznai és terhei társadalmilag, térben és időben egyenlőtlenül oszlanak el (l. fejlett és fejlődő országok, egyes országokon belül gazdagabb és szegényebb társadalmi csoportok, jelen és jövő nemzedékek közötti különbségek), így a fenti érvelés nem csak a klímaváltozással kapcsolatban igazolja az emberi jogi megközelítés szükségességét.

A méltányosság és igazságosság elvein alapuló megközelítéssel szemben tehát az emberi jogi alapú megközelítés előnye az, hogy a globális fenyegetések elleni küzdelem az államok kötelezettségeként jelenik meg. A nemzetközi emberi jogi szabályozás azonban jelenleg nem biztosít hatékony eszközrendszert a globális problémák kezeléséhez, illetve az ennek érdekében történő fellépéshez.

Megjegyzendő, hogy a globális problémák kezelésének igénye nemcsak a jogosultak, de a kötelezettek oldalán is feszegeti a mai nemzetközi jog kereteit, különösen a transznacionális vállalatok felelőssége kérdésében, amelyek számos eszközzel rendelkeznek arra, hogy kivonják magukat egy-egy nemzetállam szabályozásának hatálya alól, ugyanakkor tevékenységük határon átnyúló következményekkel járhat. A mai nemzetközi jog alapján azonban az emberi jogi kötelezettségek címzettjei az államok, a

² Ld. bővebben SINDEN, A.: Klímaváltozás és emberi jogok. *Fundamentum*, 2008. 1. sz. 5–16.

nem-állami szereplők magatartásának következményei (akár a terrorista cselekmények) – bár sérthetik az emberi jogok élvezetét – nem minősülnek klasszikus értelemben emberi jogi jogsértésnek, „csak” bűncselekménynek, vagy egyéb jogsértésnek az állami szabályozásnak megfelelően, amely szabályozás ugyanakkor az államnak kötelezettsége az emberi jogok védelme terén. Az emberi jogi kötelezettségek az államtól elvárt magatartás jellege szerint – a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal kapcsolatban kialakult tipológiának megfelelően – három csoportba sorolhatók: 1. tiszteletben tartás kötelezettsége (*obligation to respect*); 2. védelmi kötelezettség (*obligation to protect*) 3. szolgáltatási kötelezettség (*obligation to fulfil*). Az első alapvetően negatív, a beavatkozástól, jogsértéstől tartózkodó magatartást követel meg az államtól, míg a kötelezettségek második és harmadik típusa az állam részéről pozitív, tevőleges magatartással valósítható meg, beleértve a harmadik személyek általi jogsértésekkel szembeni védelmet is. Ez a tipológia segíthet a globális biztonsági kihívások emberi jogi alapú kezelésének anyagi jogi alapjainak fejlesztésében, illetve a meglévő anyagi jogi szabályok hatékonyabb alkalmazásában. Azonban nemcsak az anyagi jogi alapok fejlesztése szükséges – például a klíma-jogok vagy a környezeti menekültek jogainak elismerése tekintetében –, hanem a hatékony jogérvényesítési eljárások is hiányoznak. Bár a szegénység elleni küzdelem emberi jogi alapjai évtizedek óta rendelkezésre állnak a nemzetközi jogban, a második generációs emberi jogok jogi jellegének elismerése körüli viták következtében még csak napjainkban sikerült kidolgozni ezekkel a jogokkal kapcsolatban – univerzális szinten – az egyéni panaszjog lehetőségét biztosító fakultatív jegyzőkönyv tervezetét. Ez azért fontos, mert éppen a jogérvényesítési jog teszi az egyént a nemzetközi jog alanyává, s nem csupán kedvezményezettjévé, és csak ez biztosíthatja, hogy az emberi jogok az államokkal szemben hatékonyabban kikényszeríthető nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztessenek. A kérdés jelentőségét mutatja, hogy a civil társadalom kétségbeesetten keresi azokat a jogi eszközöket, amelyekkel egyes államokra nyomást gyakorolhatnak egyes globális problémák megoldása érdekében. A Kanadában élő inuitok képviselői például panaszt nyújtottak be az Amerikai Egyesült Államokkal szemben az Amerikai Államok Szervezete (OAS) keretében létrehozott Emberi Jogok Amerika-közi Bizottságához arra hivatkozva, hogy a sarkkörön túli olvadásért, amely az inuitok (mint őslakos nép) hagyományos életmódját veszélyezteti, az Amerikai Egyesült Államok felelős, amely a Föld népességének 5%-ával a szén-dioxid kibocsátás 25%-át adja, és nem mutat hajlandóságot sem a csökkentésre. Természetesen a mai jogi kere-

tek között ilyen módon egyetlen állam jogi felelőssége sem állapítható meg, a Bizottság el is utasította a panaszt, de legalább a Bizottság előtt tartott nyilvános meghallgatás és a panasz sajtóvisszhangja ráirányította a figyelmet a problémára.

A globális biztonsági kihívások az emberi jogok minden nemzedékébe tartozó jogokat érintenek, ugyanakkor az egyes jogokkal kapcsolatos igényérvényesítési lehetőségek meglehetősen különbözőek. A nemzetközi jogban a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosításának ellenőrzésére – néhány kivétellel³ – csak a jelentéstételi mechanizmus áll rendelkezésre, míg a polgári és politikai jogok esetében számos esetben lehetőség van egyéni jogérvényesítésre, bírói vagy bírói jellegű szervek felülvizsgálatának igénybevételére. Számos szerző által hangoztatott nézet és az emberi jogi szervezetek gyakorlata is abba az irányba mutat, hogy a bírói kikényszerítés lehetősége a gazdasági, szociális és kulturális jogok körében nem tekinthető eleve kizártnak, még ha léteznek is olyan elemei a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak, amelyeknél egyáltalán nem, vagy csak nehezebben valósítható meg a bírói úton való jogérvényesítés. Ezen a felismerésen alapulnak azok a kezdeményezések, amelyek a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Fakultatív Jegyzőkönyvében létrehozott egyéni panaszrendszerhez hasonló mechanizmus létrehozására irányulnak a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódóan is.

Az egyéni panaszjog lehetősége a polgári-politikai jogokkal kapcsolatban egyetemes és regionális szinteken is biztosított, jelentősége azonban regionálisan is eltérő. Az európai jogi kultúrában kiemelkedő szerepe van az egyéni jogérvényesítésnek, ami az európai jogfejlődés motorjának is tekinthető. Ugyanakkor ez azt is eredményezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a „saját sikerének áldozatává” vált, olyan mennyiségű egyéni kérelmet kell elbírálnia, amely már a hatékony működését veszé-

³ Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyes eljárásai; az amerikai kontinens regionális emberi jogi rendszerében biztosított egyéni panaszmechanizmus (Az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottságának hatásköre kiterjed a polgári és politikai jogok mellett a gazdasági, szociális és kulturális jogokat érintő egyéni panaszok megvizsgálására is, azonban a Bizottság által évente elbírált és nyilvánosságra hozott panaszok száma összességében nem jelentős); az Európai Szociális Karta kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott kollektív panaszok rendszere.

lyezteti és éppen ezt a jogfejlesztő tevékenységet hátráltatja.⁴ Nincs még egy nemzetközi emberi jogi fórum amely ilyen népszerű, és ennyire túlterhelt. Ugyanakkor az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által elbírált egyéni panaszok között is felülreprezentált az európai régió, illetve általában a nyugati kultúrkörbe tartozó államok – már amelyek elismerték az egyéni panaszjog lehetőségét.⁵

Erre a kiemelkedően magas jogérvényesítési hajlandóságra nemcsak az általános (perlekedő) jogi kultúrában kell keresnünk a magyarázatot, hanem a szűkebb emberi jogi kultúrában is. A nyugati jogi kultúrában általában magasabb az emberi jogi tudatosság szintje, a jogérvényesítési lehetőségeket jobban ismerik az érintettek, amiben a média szabadságának jelentős szerepe van, továbbá számos civil szervezet is segíti a jogalanyokat a jogkeresésben.

A jogi kultúra hatásai mellett a különböző fórumok igénybevétele téren fennálló különbségek valódi okait a mechanizmusok működésében kell keresnünk. A legfontosabb ok talán az, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulás sokkal egyszerűbb, mint az ENSZ fórumokhoz fordulás (gyakorlatilag nyelvi korlátok nélküli). A gazdasági-szociális jogokkal kapcsolatban Európában is korlátozottabb az igényérvényesítési lehetőség: az Európai Szociális Kartárhoz kapcsolódó kollektív panaszmechanizmus keretében az eljárás-technikai (nyelvi) korlátokon túl az eljárás-indítási jogosultság jogilag is korlátozott (reprezentatív szakszervezetek és nem-kormányzati szervezetek nyújthatnak be panaszt). Ezzel sikerült elkerülni azt a panaszárdatot, amellyel az Emberi Jogok Európai Bíróságá-

⁴ Az Emberi Jogok Európai Bíróságához évente több mint 40000 új kérelem érkezik, 2007. december 31-én mintegy 80 000 ügy volt folyamatban a bírói testület előtt. A folyamatban lévő ügyek több mint fele – a 47 részes államból – mindössze 4 államot érint (Oroszország, Törökország, Románia és Ukrajna). A Bíróság 2007-ben 27000 kérelmet nyilvánítt elfogadhatatlannak vagy törölt egyéb okból az ügylajstromból, és 1503 ítéletet hozott (1735 kérelem tárgyában). Ld. *Survey of Activities, 2007*. Forrás: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-43AEAOE7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>

⁵ 2007-ben összesen 66 határozatot hozott (ez nagyságrendileg nem különbözik a korábbi években hozott határozatok számától), amelyek közül 25 az Európa Tanács tagállamait érintette, további 13 határozat egyéb nyugati kultúrkörbe tartozó államok ellen (Ausztrália, Kanada, Új-Zéland) benyújtott panaszokkal foglalkozott, míg összesen 28 panasz érintette a Fakultatív Jegyzőkönyvben részes többi (60) államot. A Fakultatív Jegyzőkönyv hatálybalépésétől 2007. július 31-ig az Emberi Jogi Bizottság összesen 1577 bejelentést regisztrált, és a jelzett időpontban 282 bejelentés elbírálása volt folyamatban. Ld. Report of the Human Rights Committee, A/62/40 (Vol. I) (1 August 2006 – 31 July 2007). Forrás: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/443/06/PDF/G0744306.pdf?OpenElement>

nak szembesülnie kellett.⁶ A korlátozások növelték a rendszer hatékonyságát abban az értelemben, hogy lényegesen alacsonyabb az elfogadhatatlan kérelmek aránya, amelyek kezelése az Emberi Jogok Európai Bírósága erőforrásainak jelentős részét lekötik. Az államok szempontjából tehát a kollektív panasz a mechanizmus költséghatékonysága tekintetében kedvezőbb, mint az egyéni panasz, a jogsértések áldozatainak azonban ez a mechanizmus nem nyújt közvetlen orvoslást.

Nyilvánvalóan nagymértékben növeli az Emberi Jogok Európai Bírósága igénybe vételének gyakoriságát az általa nyújtott jogorvoslat hatékonysága, és különösen az, hogy a Bíróság a jogsértés megállapítása mellett kártérítést is megítélhet a sérelmet szenvedett kérelmezőknek. Az ítéletek az államokra jogilag kötelezőek, és azok végrehajtását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága rendszeresen ellenőrzi. Az érintett államok általában együttműködő magatartást tanúsítanak a szükségesnek ítélt egyedi és általános jogorvoslati és megelőző intézkedések megtételében. Az ENSZ illetékes bizottságai ezzel szemben csak a jogsértést állapíthatják meg (ami egyfajta erkölcsi elégtétel), kártérítést azonban nem ítélni meg, állásfoglalásuk jogilag nem kötelező, csak felkérhetik az érintett államot a jogsértés orvoslásához szükséges intézkedések megtételére. A végrehajtás ellenőrzése során az érintett államokra nem nehezedik olyan jellegű politikai nyomás, mint az Európa Tanács keretében, mindössze a szakértőkből álló illetékes bizottságok állapíthatják meg időről-időre, hogy a határozataik nyomán nem tettek megfelelő jogorvoslati intézkedéseket. Ezek a megállapítások pedig éppoly kevés (vagy még kevesebb) nyilvánosságot kapnak, mint maga a jogsértést megállapító állásfoglalás. A nyilvánosságnak és az eljárás transzparenciájának pedig lényeges szerepe van nemcsak az eljárás tényleges hatékonyságának biztosításában, hanem a mechanizmussal kapcsolatos közvélekedés formálásában, a hatékonyság láttatásában, az érintett fórumokba vetett közbizalom kialakulásában és így az igénybevételi hajlandóság növelésében.

Az ENSZ keretében 1990-ben kezdtek formális vitákat a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz kapcsolódó egyéni panaszjogot biztosító fakul-

⁶ A Gazdasági és Szociális Jogok Európai Bizottságához 2008 decemberéig 56 kollektív panaszt nyújtottak be, amelyek közül egy elfogadhatóságáról még nem született döntés, négy nem felelt meg az elfogadhatóság feltételeinek, 13 panasz megalapozatlannak bizonyult, azaz nem állapítottak meg jogsértést, 23 panasz esetében azonban megállapították a Karta egy vagy több rendelkezésének a megsértését. Forrás: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp

tatív jegyzőkönyv kidolgozásáról, többek között annak érdekében, hogy így közelítsék a két Egyezségokmányban foglalt jogok státusát az emberi jogok elválaszthatatlansága és kölcsönös összefüggése elvének megfelelően. Továbbá úgy gondolták, hogy az ilyen eljárás ösztönzi majd a részes államokat abban, hogy nemzeti szinten is hasonló jogorvoslatokat biztosítsanak.

A fakultatív jegyzőkönyv kidolgozásának folyamata végül 2008 áprilisában jutott el abba a szakaszba, hogy elkészült egy szövegtervezet, amelyet az Emberi Jogi Tanács elé terjesztettek. Ez a fakultatív jegyzőkönyv az egyéni panaszjogon túl egyéb eszközöket is bevezetne az Egyezségokmányban biztosított jogok hatékonyabb érvényesülésének biztosítása érdekében. Ilyen az államközi eljárás (amelynek alkalmazására ugyanakkor az ENSZ keretében még más emberi jogi egyezmények gyakorlatában sem volt példa), valamint a vizsgálati eljárás, amely a súlyos vagy szisztematikus jogsértések esetén az érintett állam együttműködésével folytatható le, és amely az érintett állam hozzájárulása esetén annak területén folytatott helyszíni vizsgálódásra is kiterjedhet. Továbbá a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés fontosságának hangsúlyozásával megerősítene az Egyezségokmány 22. cikke alapján már lehetővé tett „jelzőrendszer”, azaz felhatalmazná a Bizottságot, hogy a tevékenysége során észlelt problémákat jelezze az ENSZ szakosított intézményeinek, alapjainak, programjainak vagy egyéb illetékes szerveinek, hogy azok tevékenységük során megtehessék az egyes államok számára a legmegfelelőbb intézkedéseket a felmerült problémák kezelésére. Ezen kívül rendelkezne egy speciális pénzügyi alap felállításáról, amely szakértői és technikai segítséget nyújthatna az államoknak a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítása terén feltárt problémák megoldásához. Az egyéni panaszjoggal kapcsolatos eddigi gyakorlati tapasztalatok azt sugallják, hogy ezek a jelző-segítő intézkedések hatékonyabban elősegíthetik a gazdasági-szociális jogok érvényesülését, illetve olyan globális problémák, mint a szegénység vagy a klímaváltozás nemzetközi szintű kezelését, mint az egyéni vagy akár a kollektív panaszmechanizmusok. (A fakultatív jegyzőkönyv kidolgozói úgy vélték, hogy a kollektív panasz lehetősége is benne rejlik az egyéni panaszjogban, mert egyének csoportjai és az őket képviselő szervezetek is élhetnek majd ezzel az igényérvényesítési lehetőséggel.)

Ezek a jelző-segítő intézkedések is azt tükrözik, hogy a nemzetközi együttműködés fontos eleme a gazdasági és szociális jogok megvalósításának, a szegénység elleni küzdelemnek. Ugyanakkor a fejlett államoknak a fakultatív jegyzőkönyv tervezetének szövege alapján nem kell tartá-

niuk attól, hogy nemzetközi panaszmechanizmus útján számon kérhetik rajtuk az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésében megfogalmazott nemzetközi együttműködési és segítségnyújtási kötelezettség teljesítését, mert az államokkal szemben egyéni bejelentések benyújtására csak a joghatóságuk alatt állók (tipikusan a saját területükön élők) lennének jogosultak.

Megállapítható tehát, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz kapcsolódó egyéni panaszjog megteremtése fontos állomás lehet az emberi jogok fejlődésében, ugyanakkor a civil társadalom igénye, hogy jogi eljárások útján szoríthassa rá az államokat a globális problémák megfelelő kezelésére, feltehetően kielégítetlen marad – különös tekintettel arra, hogy az eljárás alá vonható államok köre (a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációjának függvényében) várhatóan meglehetősen korlátozott lesz –, így a globális problémák emberi jogi alapú megközelítésének szellemében az újabb és újabb anyagi jogi jellegű emberi jogi igények megfogalmazása mellett várható újabb (nemzeti és nemzetközi szintű) eljárásjogi lehetőségek iránti igények megfogalmazása is.

* * *

A HUMAN RIGHTS APPROACH TO GLOBAL SECURITY CHALLENGE

by Mónika Weller

The human rights dimension of globalisation is characterised by the internationalisation of human rights, their inclusion into international law and establishment of international control mechanisms. However, globalisation also resulted in increased economic and social inequalities both at national and international level and in a global effect of local human rights violations on the situation of human rights in other parts of the World. As global security challenges include violations of various human rights, they need to be treated with a complex human rights approach.

The presentation identifies a contemporary tendency in international law to formulate all State obligations which do not directly serve the interests of another State (and therefore the State's responsibility will not be necessarily engaged by their breach) as human rights since only the international human rights regime has elements such as individual complaint mechanisms which might provide an alternative legal method to force States to comply with their obligations. This tendency is manifested by the

constant development of the third generation of human rights or solidarity rights.

The advantage of human rights approach to global security issues such as climate change is that rights create obligations and the mitigation of the harmful effects of climate change or the fight against poverty will no longer be a matter of charity but an issue of State duty. There have been important steps taken to increase the effectiveness of international human rights protection both from a substantive and a procedural law perspective but while these measures slowly take effect it is likely that further claims for strengthening human rights protection will be advanced by non-governmental actors at the international level.

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi alap kutatások eredményeit tartalmazó tanulmányoknak, tájékoztat a hazai és külföldi tudományos rendezvényeken zajló vitákról, ismertetőket tartalmaz a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az Állam- és Jogtudománynak évente négy száma jelenik meg.

A folyóirat kiemelkedő szakmai rangját – az anonim lektorálás rendszere mellett – az is biztosítja, hogy Szerkesztőbizottságában nemcsak az Intézet vezető kutatói, hanem az Intézettől független (hazánkban és nemzetközileg elismert) jogtudósok is képviseltetik magukat.

A kéziratokat három példányban, valamint 3.5” méretű számítógépes lemezen a Microsoft Word szövegszerkesztő program által olvasható szövegfájl formátumban kell eljuttatni a szerkesztőség címére (1250 Budapest, Pf. 25., vagy pardi@jog.mta.hu). A kézirathoz mellékelni kell egy olyan nyilatkozatot, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is kerül(t) benyújtásra. A megjelentetni kívánt munka maximális terjedelme a tanulmány rovatban két szerzői ív [80 000 n (karakter)], szemle esetén egy szerzői ív (40 000 n), könyvismertetés tekintetében egy negyed ív (10 000 n).

A tanulmány és a szemle rovatban megjelentetni kívánt cikk szerzőjének meg kell adnia az általa feltüntetni kívánt tudományos fokozatot, munkahelyi beosztást és e-mail címet. A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez maximum 2500 n terjedelmű magyar vagy angol nyelvű rezümét kell mellékelni. A magyar nyelvű rezümében – a fordítás megkönnyítése érdekében – kérjük, jelöljék meg a szakkifejezések bevett angol nyelvű megfelelőjét.

A tanulmány és szemle rovatban megjelentetni kívánt cikkben a hivatkozásokat a következő minta alapján kell kialakítani:

¹ BUZA L.: *A nemzetközi jog tankönyve*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1935. 12–13.; DWORCKIN, R.: *Law's Empire*. Fontana. London, 1986. 21–31.

² *A magyar büntetőjog általános része* (szerk.: Nagy E). Korona kiadó, Budapest, 1998. 56.

³ SÁTOR Gy.: Állampolgársági jog reformja. *Jogtudományi Közöny*, 1948/1.; GRUNSKY, W.: *Das Kind als Schaden*. *Jura*, 1987. 82–86.; DWORCKIN, R.: *Liberal Community*. *California*

Law Review, Vol. 77 (1989) 479–504.; RIBA I.: Most jó lenni kisebbségnek. *HVG*, 1998/10/23. 10–12.

⁴ WIENER A. I.: Büntetendőség – büntethetőség (felelősségtan). In: *Büntetendőség, büntethetőség. Büntetőjogi tanulmányok* (szerk.: Wiener A. I.). Átdolgozott kiadás. KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1999. 205.; RAZ, J.: Authority and Justification. [1985] In: *Authority* (ed.: J. Raz). Basil Blackwell, Oxford, 1990.

⁵ BUZA: *i. m.* 93–101.

⁶ DWORKIN: *Law's Empire. i. m.* 196.; DWORKIN: *Liberal Community. i. m.* 478.; WIENER A. I.: Büntetőpolitika, büntetőjog (jogszabálytan). In: *Büntetendőség, büntethetőség. i. m.* 15.; FINNIS, J. M.: Authority [1980] In: *Authority. i. m.* 174.

⁷ WIENER: *Büntetőpolitika... i. m.* 18.; NAGY F: Jogszabálytan. In: *A magyar büntetőjog... i. m.* 94.

⁸ *Uo.* 93.

⁹ WIENER: *Büntetőpolitika... i. m.* 18.

Jogirodalom és a külföldi jogirodalom rovatban megjelentetni kívánt könyvismertetés címét az ismertetett munka – a tanulmány és szemle rovatra vonatkozó hivatkozási szabályok szerint megadott – bibliográfiai adatai képezik, azzal az eltéréssel, hogy ilyen esetben az ismertetésre kerülő munka terjedelmét is fel kell tüntetni a „p.” rövidítés kíséretében (pl. „154 p.”).

STUDIES IN LAW AND POLICY

JOURNAL OF THE INSTITUTE FOR LEGAL STUDIES
OF THE HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Vol. LII.

2011

N° 3.

CONTENTS

STUDIES

BALÁZS HORVÁTHY

The Global Trade System from the
Perspective of the European Union 295

ANDRÁS LÁSZLÓ PAP

On the Methodology of Outsourcing of Law Enforcement 351

GÁBOR SÜLYÖK

The Reform of the United Nations in the Light
of Human Rights Challenges of Globalization 393

MÓNIKA WELLER

A Human Rights Approach to Global Security Challenge 425

TARTALOM

TANULMÁNYOK

HORVÁTHY BALÁZS

A globális külgazdasági rendszer az Európai Unió nézőpontjából

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések
kiszervezésének módszertanához

SULYOK GÁBOR

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének reformja
a globalizáció emberi jogi kihívásainak tükrében

WELLER MÓNIKA

A globális biztonsági kihívások emberi jogi alapú megközelítése

Ára: 950 Ft

Évi előfizetési díja: 3800 Ft