

## AZ EURÓPAI UNIÓ GAZDASÁGI KÜLKAPCSOLATAINAK EMBERI JOGI ASPEKTUSA ÉS SZEREPE A LISSZABONI SZERZŐDÉS UTÁN

KÁSLER András  
doktorandusz (PPKE JÁK)

### Bevezetés

Az Európai Unió napjaink egyik meghatározó gazdasági szereplője. Az Unió gazdasági integrációja oly mértékben előrehaladt az évtizedek során, hogy mára nem csak a tagállamok egymás közötti gazdasági tevékenységét öleli fel: az Unió globális tényezővé vált a nemzetközi szintén. A lisszaboni ‘reformszerződés’ rendelkezéseire figyelemmel pedig a közös kereskedelempolitika egységes képet kezd mutatni. Az emberi jogok már a ’70-es években megjelentek e szakterületen, a ’90-es években pedig már egyértelműen a politikának a része, azonban a Lisszaboni Szerződés tette központi érdeké az emberi jogok védelmét és elősegítését, mely vezérfonala lett az uniós szakpolitikáknak, melyre tekintettel alakítják azokat.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok eredménye többek között, hogy a közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései már nem tekinthetők speciálisnak. A sajátos szabályain lazítva az egységes uniós szakpolitikai alapvetések mentén haladva az uniós külkapcsolatok általános szintű elveinek és céljainak megfelelően működik tovább.<sup>1</sup>

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 21. cikke tartalmazza azon általános elveket és célkitűzéseket, amelyek az Unió nemzetközi fellépéseinek alapját képezik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> HORVÁTHY Balázs: A közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései az integrált uniós külkapcsolatrendszer tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/1. 51–69., 53.

<sup>2</sup> Elvek: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elve, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.  
Célok: az Unió értékeinek, érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek erősítése, a béke megőrzése, a konfliktusok kialakulásának megelőzése

E rendelkezésekkel a kereskedelempolitika az Unió egységesen szabályozott külső tevékenységének része lett. Ezáltal a közös kereskedelempolitika célja is lett többek között, hogy elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából, előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén, hogy megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit, valamint a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttének előmozdítását segítse.<sup>3</sup>

Az EUMSZ rendelkezései értelmében, mind a vámunió, mind pedig a közös kereskedelempolitika az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.<sup>4</sup> Ebből kifolyólag az Unió jogosult nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.<sup>5</sup>

## 1. A közös kereskedelempolitika az emberi jogok szolgálatában

Az Unió, ahogyan a fentiekben is említettem, globális szinten is meghatározó gazdasági tényezővé vált. Tekintve, hogy az integráció egy kölcsönös gazdasági előnyöket biztosító egyesülés alapjain épült fel, megmutatja, hogy milyen magas szintre sikerült elérni az évtizedek alatt. Az uniós integráció történetének vizsgálata során megállapítható, hogy az Unió a gazdasági érdekek és célok mellett felismerte, hogy a progresszió érdekében a politikai unió irányába kell elmozdulnia. Ez a felismerés és irányváltás vezetett odáig, hogy mind politikailag mind gazdaságilag is tényezővé válhatott a nemzetközi vérkeringésben.

A Lisszaboni Szerződésnek számos vívmánya van, a témánk vonatkozásában jelképes jelentősége van annak, hogy az Alapjogi Chartát a nemzeti bíróságok előtt is hivatkozható jogalként határozza meg azzal, hogy az Unió elsődleges jogába emelte, így kötelező erővel ruházva fel azt.<sup>6</sup> Habár alapvetően az Alapjogi Charta nem része a harmadik országokkal kötött szerződéseknek, de a benne foglalt jogok tiszteletben tartása kiköthető és számon kérhető, figyelemmel annak elsődleges jogban történő elhelyezkedésére. Az Alapjogi Charta mellett a Szerződés szabályozási rendszerének egyik meghatározó eleme az emberi jogok védelme és érvényesülésének elősegítésének lefektetése. Tekintettel arra, hogy a közös kereskedelempolitika és ezzel szorosan összefüggő fejlesztéspolitika az Unió legerősebb nyomásgyakorló területei, illetve 'eszközei' a nemzetközi kapcsolatainak vonatkozásában, az emberi jogok védelme és e védelem kiterjesztése, továbbá kikényszeríthetősége, a két területen külön figyelmet érdemel.

<sup>3</sup> EUSZ 21. cikk (2).

<sup>4</sup> EUMSZ 3. cikk (1) bek.

<sup>5</sup> EUMSZ 3. cikk (2) bek.

<sup>6</sup> HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 46–49.

Az egyik legfontosabb kérdés, hogy a fent leírt nyomásgyakorlásban az Unió kelően motivált-e a tekintetben, hogy az esetleges emberi jogi megfelelés hiánya esetén esetlegesen szankciókat alkalmazzon; megvan-e a kellő eszközrendszer és hajlandóság arra, hogy a gazdasági érdekeket és célokat, melyek mentén felépült az új egységes Európa, az emberi jogok védelme és annak feltétlen kikényszerítése háttérbe szorítsa.

## 2. Az Unió kereskedelempolitikájának múltja és jelene

### 2.1. Lisszabon előtt

A közös kereskedelempolitikára vonatkozó szabályozás már az EGK szerződés rendelkezései között is megtalálhatóak, preambulumban kifejeződik az aláíró tagállamok arra vonatkozó igénye, hogy a felek egy közös kereskedelempolitika segítségével hozzájáruljanak a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetéséhez. Az Unió közös kereskedelempolitikájának alapjait a tagállamok egymás között létrehozott közös vámtarifá-rendszer és a harmadik országokkal szemben kialakított közös kereskedelempolitika kialakítása alapozta meg, melynek jogi háttérét a 113. cikk teremtette meg.

Az EGK szerződés akképpen rendelkezett, hogy a meghatározott átmeneti időszak végére a közös kereskedelempolitika egységes elveken kell, hogy alapuljon, mely vonatkozik többek között a vámtarifák módosítására, a vámtarifá- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára, valamint a kereskedelempolitikai védintézkedésekre. Ennek koordinálását a szerződés a Bizottságra ruházta, oly módon, hogy annak végrehajtására vonatkozólag javaslatokat terjeszt a Tanács elé, harmadik országokkal kötendő megállapodások esetén pedig ajánlást készít a Tanácsnak, amely felhatalmazást ad a szükséges tárgyalások megkezdésére, mely tárgyalásokat – a meghatározott különbizottsággal konzultálva – a megadott iránymutatások mentén köteles lefolytatni.

Habár az emberi jogok térnyerése a 'lisszaboni reformokkal' indult meg jelentősen, de már az Unió '70-es évekbeli gyakorlatában is előfordult, hogy a közös kereskedelempolitika, illetve fejlesztési egyezmények teljesítését emberi jogi követelmények betartásához kötötték. A közös kereskedelempolitika alapszerződésben megjelenő alapvető háttérre zártnak, homogénnek volt tekinthető, így a fő kérdés csak a későbbiekben említésre kerülő két alapelv – a liberalizáció és egységesség – tartalmának, valamint normatív jellegének meghatározása volt.<sup>7</sup>

Jelentős előrelépést a maastrichti szerződés hozott – hogyan számos más területen is –, ezen újításokat az addig bevezetkezett változások indukálták, így az Európa területén lezajlott rendszerváltoztatások, a korábban benyújtott és várható jövőbeni csatlakozási kérelmek, illetve a globális gazdasági piac erősödése, melyek az uniós intézményrendszer átalakítását és nemzetközi szerepvállalás erősítését is megkövetelték.

<sup>7</sup> Der-Chin HORNG: The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements. *European Law Journal*, Vol. 9., 2003/5. 686.

A maastrichti szerződés által létrehozott pilléres rendszerben a közös kereskedelempolitika az első pillérben helyezkedett el, ebből kifolyólag arra az első pillérre vonatkozó általános szabályok voltak irányadóak. A változások elsősorban a közösségi hatáskörökben voltak tetten érhetőek, hiszen az első pillérbe tartozó politikák esetében a létrejövő Európai Uniónak kibővült hatásköre volt, figyelemmel az arányosság és szubszidiaritás elvére. Habár lényegi változások nem következtek be a szerződés életbelépésével, a korábbi elnevezés Közös Kereskedelempolitikára történő változása hangsúlyozza annak előrelépését, az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezések kivétele pedig mutatja, hogy az uniós közös kereskedelempolitika egységes terület kiforrott keretekkel, s a korábbiakhoz képest már egyértelműen magasabb szintet képvisel, kiforrottabb szabályozást mutat.

Az amszterdami és nizzai szerződésmódosítások lényegi változásokat nem eszközöltek, egyszerűsítés és szerződésbeli átszámolás mellett azonban érdemes kiemelni, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára és a Parlamenttel való konzultáció után – egyhangú döntéssel kiterjesztheti a 133. cikk alkalmazási körét a szolgáltatásokkal és a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra. Nizzai vívmány ugyanakkor az is, hogy a 133. cikk alapján csak abban az esetben adható ki felhatalmazás a Közösség részére nemzetközi megállapodás megkötésére, ha a mandátum belső hatáskörét nem haladja meg. Ezzel kapcsolatos a Tanács és a Bizottság azon feladata, hogy megkötendő megállapodás összhangban legyen az közösségi szabályokkal, politikákkal.

## 2.2 Az emberi jogok térnyerése

A Lisszaboni Szerződés alapvető változásokat hozott, az Európai Unió egységével és jogi személyiségének elismerésével az integráció új dimenziói nyíltak meg. A változások a közös kereskedelempolitika területén is megfigyelhető újításokat hoztak.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok eredménye többek között, hogy a közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései már nem tekinthetők speciálisnak, az a hierarchikus rendbe tagozódva az uniós külkapcsolatok általános szintű elveinek és céljainak alárendelve működik tovább.<sup>8</sup> A Lisszaboni Szerződés megteremtette annak alapját, hogy az Unió mind belső, mind külső tevékenysége során azonos elvrendszer alapján működjön, ezzel is biztosítva egy hatékony és eredményes közös politikai együttműködést.

Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében meghatározza a 'lisszaboni értékrendet', mely alapját képezi annak az elv- és keretrendszernek, mely a reformszerződés hatálybalépésével életbe lépett. Az EUSZ e cikkben kimondja, hogy az Unió többek között az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul, hogy az alábbi értékek közé sorolja a tagállamokban: a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség.

<sup>8</sup> HORVÁTHY (2014) i. m. 51–69., 53.

A fenti deklaráció olyan irányvonalat határoz meg az Unió számára, hogy minden uniós politikának ezen egyenes mentén kell felépülnie és annak kell megfelelnie. Ez az alapvetés határozza meg az Unió külkapcsolatait is, így a közös kereskedelempolitikának is ezen kritériumokhoz kell igazodnia.

Az Unió külkapcsolati tevékenysége nem csupán kereskedelemmel és hagyományos pénzügyi és technológiai segítségnyújtással foglalkozik, hanem gazdasági és egyéb reformokkal, valamint infrastrukturális, egészségügyi és oktatási programok támogatásával is. E tevékenység során kötött megállapodások keretet nyújtanak a politikai párbeszédnek, és tartalmaznak egy záradékot, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy felfüggeszse vagy megszüntesse a kereskedelmet vagy segélyezést, ha a partnerország megsérti az emberi jogokat.<sup>9</sup>

Az EUSZ V. címében egységes szabályokat fogalmaz meg az Unió külső tevékenységeire, ez alatt értve a külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket, illetve a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket is.<sup>10</sup> Az EUSZ 21. cikke tartalmazza azon általános elveket és célkitűzéseket a fentiekkel egyetértésben, mely az Unió nemzetközi fellépéseinek alapját képezik.<sup>11</sup> E rendelkezésekkel, mind a kereskedelempolitika, mind pedig a későbbiekben taglalt fejlesztéspolitika is az Unió egységesen szabályozott külső tevékenységének része lett. Ezáltal a közös kereskedelempolitika célja lett többek között, hogy elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából, előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világ gazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén, hogy megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit, valamint segítse a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttének előmozdítását.<sup>12</sup> Habár a közös kereskedelempolitika a lisszaboni reformok után kapcsolódott leginkább össze az emberi jogokkal, meg kell állapítani, hogy az Unió külső tevékenységeinek összehangolásának komoly előzménye van és a Lisszaboni Szerződés előtt harmadik világbeli országokkal kötött kereskedelmi szerződések is az emberi jogok előmozdítását szolgálta a partnerországokban.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> *Globális szereplő – Az Európai Unió külkapcsolatai, Európa mozgásban.* Európai Bizottság Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság, kézirat lezárva 2004. július 4.

<sup>10</sup> V. cím 1. és 2. fejezet.

<sup>11</sup> Elvek: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elve, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Célok: az Unió értékeinek, érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek erősítése, a béke megőrzése, a konfliktusok kialakulásának megelőzése.

<sup>12</sup> EUSZ 21. cikk (2).

<sup>13</sup> Ld. bővebben: Frank HOFFEMEISTER: *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft.* Springer, 1998.

### 3. A közös kereskedelempolitika mibenléte

Az uniós kereskedelempolitika alapelveit és célkitűzéseit vizsgálva megállapítható, hogy arra nem csak az EUSZ által meghatározott általános szabályok irányadóak, ‘belső’ alapelvekkel és célkitűzésekkel is rendelkezik, melyek a liberalizációs alapelv, illetve az egységesség elve köré csoportosíthatóak.<sup>14</sup>

A liberalizációs alapelv már az integráció korai szakaszában befolyásolta a közös kereskedelempolitikát. Az EGK szerződés 110. cikkében jelenik meg először, majd a EKSz 131. cikke is tartalmazta azon rendelkezést, mely a vámunió céljaként a világkereskedelem fejlesztésével együtt a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetését és a vámakadályok csökkentését jelölte meg.<sup>15</sup> Az EUMSZ 206. cikke már az Unió kötelezettségévé teszi, hogy tevékenysége során a közös érdeknek megfelelően hozzájáruljon a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez.

Az egységesség elve szintén nem új alapelv az Unió integrációjában, az már a kezdetek óta jelen van és befolyásoló tényező a kereskedelempolitika fejlődésében. A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul<sup>16</sup> – mely egységesség egy vámunió alapját is képezi –, hiszen az csak egységes rendszer keretében képes megfelelő módon működni, mikor a harmadik országokkal kapcsolatos együttműködések is meghatározott keretek között zajlanak. Az egységesség elsősorban a kereskedelempolitikán belüli és más politikákkal szembeni koherencia megteremtésének a célját foglalja magában.<sup>17</sup>

Az EUMSZ rendelkezései értelmében, mind a vámunió, mind pedig a közös kereskedelempolitika az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik,<sup>18</sup> ebből kifolyólag az Unió jogosult nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.<sup>19</sup>

Az egységes elveken nyugvó közös kereskedelempolitika meglehetősen sokrétű tevékenységi kört ölel fel, de pontos lezárt meghatározást arról, hogy pontosan mire terjed ki, a Szerződések nem határoznak meg.<sup>20</sup> A közös kereskedelempolitika, magában

<sup>14</sup> HORVÁTHY (2014) i. m. 64.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> EUMSZ 207. cikk (1) bek.: „[...] ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifá- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.”

<sup>17</sup> HORVÁTHY (2014) i. m. 66.

<sup>18</sup> EUMSZ 3. cikk (1) bek.

<sup>19</sup> EUMSZ 3. cikk (2) bek.

<sup>20</sup> KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex, 2011. 65.

foglalja többek között a vámtarifák módosításait, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötését, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait, továbbá a külföldi közvetlen befektetéseket, a liberalizációs intézkedések egységesítését, az exportpolitikát és kereskedelempolitikai védintézkedéseket is.<sup>21</sup>

Az Unió kereskedelempolitikájának eszközrendszere eredetileg alapvetően két nagy csoportra volt osztható, az egyik csoportba tartoztak a szerződéses kereskedelmi politikai eszközök, míg a másik csoport az autonóm kereskedelempolitikai eszközöket ölelte fel. E két csoport azonban nem feltétlenül különült el, továbbá a felosztás mára részben meghaladottnak tekinthető, mivel pl. a vámok nagy része WTO-ban vagy a PTA-ban lekötött vámok, a kereskedelmi védintézkedések pedig a multilaterális jog szigorú eljárási és anyagi jogi keretei között működnek.

A téma vonatkozásában meg kell azonban állapítani, hogy a fenti eszközöknek csak egy része alkalmazható, illetve alkalmazott az emberi jogok érvényesítésére, kikényszerítésére. Az általános gyakorlat azt mutatja, hogy az Unió elsősorban az importkorlátozások bevezetésével igyekszik kikényszeríteni partnerállamaitól a kifogásolt emberi jogok megsértését. Így történt ez Fehéroroszországgal, Oroszországgal és korábban Szíria esetében.

A szerződéses kereskedelempolitikai eszközök változatos része a közös kereskedelempolitikának, mely, ahogyan a nevéből is kitűnik bizonyos megállapodásokat feltételez az Unió és egy harmadik fél között. Ezen megállapodásokra mindamellett, hogy a közös kereskedelempolitika alapelveit és célkitűzéseit alkalmazni kell, figyelemmel kell lenni az EUMSZ-ben foglalt nemzetközi megállapodásokra vonatkozó szabályokra is.

A szabályozás értelmében az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.<sup>22</sup> Az Unió által e körben megkötött megállapodásai kötelezőek az intézményeire és tagállamaira is.<sup>23</sup> Az Unió – gazdasági külkapcsolatai vonatkozásában – szerződéses viszonyai közül kiemelendő a WTO-val kötött megállapodás, a nemzetközi áruegyezmények, illetve egyéb kereskedelmi megállapodások.

## 4. A közös kereskedelempolitika a fejlesztéspolitika árnyékában

### 4.1. Fejlesztéspolitika a nemzetközi szintéren

Annak érdekében, hogy az Unió fejlesztéspolitikáját megfelelő módon értékelni lehessen, a fejlesztéspolitika globális helyzetét is vizsgálni kell. A szakterület áttekintése során megállapíthatjuk, hogy nem kizárólag az Európai Unió az, amely meghatározott

<sup>21</sup> EUMSZ 207. cikk (1) bek.

<sup>22</sup> EUMSZ 216. cikk (1) bek.

<sup>23</sup> EUMSZ 216. cikk (2) bek.

keretek között igyekszik támogatást nyújtani elmaradottabb partnerországok számára. Az Unió mellett említést érdemel a Világbank-csoport, az ENSZ, illetve az OECD is. Habár mindegyik szervezetet a fejlesztéspolitika terén említjük, látni kell, hogy a különböző szervezetek, habár hasonló cél elérése érdekében, de más-más módszerekkel segítik a nemzetközi fejlesztéspolitika fejlődését, mely nyilvánvalóan adódik a különböző struktúrákból és elérendő célokból is.

Az ENSZ az 1965-ben alapított globális fejlesztési hálózatán, az ENSZ Fejlesztési Programján (United Nations Development Programme – UNDP) keresztül igyekszik eleget tenni vállalásainak. A fejlesztési program keretein belül a partnerországokkal együttműködve tevékenykedik a fenntartható fejlődés, a demokratikus kormányzás és a béketeremtés, az éghajlati és más katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség elősegítésében. Teszi ezt úgy, hogy minden tevékenységük során az emberi jogok és a nők, a kisebbségek és a legszegényebb és legsérülékenyebbek érdekeit igyekszik védeni. A fejlesztési program keretén belül 2000-ben 189 ENSZ-tagállam kötelezte el magát a Millenniumi fejlesztési célok 2015-ig történő elérése érdekében. A célok között megtalálható többek között a szegénység visszaszorítása, a nemek közötti egyenlőség előmozdítása, a nők felemelkedésének elősegítése.<sup>24</sup>

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) célja, hogy segítse a tagállamok kormányait a lehető legjobb gazdasági és szociális politika kialakításában és értékelésében. Az OECD fejlesztéspolitikai tevékenysége nem a konkrét fejlesztési támogatások nyújtásában nyilvánul meg, feladata, hogy befolyásolja tagállamainak fejlesztéspolitikáját. Az általa felhalmozott tudásanyagának köszönhetően, a kiadott értékelő jelentésekkel és szakmai segítségnyújtással, ajánlásaival a tagállamok fejlesztéspolitikáját egységesítheti, a konzultációk során egy közös normarendszer alakulhat ki.<sup>25</sup>

Ugyan a Világbank hitelezési mechanizmusának nem feltétele az emberi jogi kritérium, de felismerték, hogy tevékenységének lehetnek nem kívánt hatásai, ezt figyelembe véve saját maga kezdeményezett ezekkel a problémákkal foglalkozó elemzéseket. Ezen elemzések ún. megvalósulási tanulmányok keretén belül emberi jogi kérdések vonatkozásában vizsgálja a lehetséges végkifejletet, azonban a Világbank nem vállalt semmilyen törvényi kötelezettséget ebben a témában.<sup>26</sup> Ugyanakkor deklarálta az abbéli elkötelezését, hogy az emberi jogok szempontot képeznek tevékenységeik során, mikor kimondta, hogy a Világbank a fejlődő országokkal és más nemzetközi szervezetekkel együtt harcol a szegénység csökkentése, a betegségek, az alultápláltság, az alfabetizmus ellen és a környezetvédelemért. Továbbá kiemelt szerepet kíván vállalni a nők jogainak előmozdításáért és a gazdasági fejlődésben a fejlődő országok partnereként kíván működni. Erre tekintettel a Világbank nemcsak előmozdítja a gazdasági és szociális emberi jogokat, és gyorsító szerepet kíván játszani a feltételek megteremtésé-

<sup>24</sup> Ld. bővebben: <http://www.undp.org/>

<sup>25</sup> Ld. bővebben: <http://www.oecd.org/>

<sup>26</sup> C. KRAUSE – A. ROSAS (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Doordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.; K. TOMASEVSKI: *International Development Finances Agencies*. 403., 413.



ben, amelyek közt az alapvető jogok érvényesülhetnek és fejlődhetnek.<sup>27</sup> Mindazonáltal mindaddig, amíg a Világbank célkitűzései között az emberi jogok nem tűnnek fel, annak kikényszeríthetősége nem valósulhat meg, jogi erővel nem bír, a hitelezés során történő figyelmen kívül hagyása semminemű következményt nem von maga után.

Előrelépésként tekinthetünk ugyan a háromtagú Vizsgálóbizottság (Inspection Panel) felállítására, melynek feladata, hogy fórumként funkcionáljon a hitelek felvevők vagy képviselőik által benyújtott panaszok és kérelmek fogadására és kivizsgálására, de figyelemmel arra, hogy kizárólag ajánlásokat tehet és kifejezett döntési jogkörrel nem rendelkezik a tekintetben, hogy az emberi jogok megsértése esetén a hitelszerződést felmondják, nem nyújthat kellő megoldást a kérdésben.

A fentiekre tekintettel kijelenthető ugyan, hogy szerepet játszik az emberi jogok betartásának vizsgálata a Világbank tevékenysége során, de annak betartása egyelőre, mint a meglévő szerződést felbontó kritérium nem szerepel, és valószínűsíthető, hogy mindaddig, míg az emberi jogi feltételeiséget szabályozásukban nem rögzítik, a helyzet nem fog változni.

#### 4.2 Az Unió és partnerségi kapcsolatai

Az Európai Unió társulási, együttműködési-, fejlesztési- és kereskedelmi megállapodásai az egész globális világra kiterjednek, a megállapodások közül a fejlődő országokkal kötött társulási szerződések rendszere igen jelentős. Típusait tekintve eltérő erősségük és tartalmuk alapján három csoportba sorolhatjuk azokat. Ezek a társulási egyezmények, a preferenciális elbánást biztosító kereskedelmi és együttműködési egyezmények, illetve a közös kereskedelempolitikára épülő gazdasági, együttműködési, azonban nem preferenciális kapcsolatokat jelentő megállapodások.<sup>28</sup>

A fejlesztési segítségnyújtás és együttműködés eredetileg Afrikára, főleg a volt gyarmatokra összpontosított, ezt követően terjesztették ki Ázsiára, Latin-Amerikára, valamint a déli és keleti földközi-tengeri országokra. Az alapcél mindig is a fenn tartható növekedés és fejlődés támogatása a partnerországokban, annak elérése, hogy ezen partnerországok rendelkezzenek a szegénység felszámolását segítő forrásokkal. E kapcsolatrendszernek számos állomása volt, melyek közül a loméi megállapodások megkötése fontos mérföldköve az Unió fejlesztéspolitikájának. A négy megkötött loméi megállapodás ún. ACP-országok<sup>29</sup> számára többek között egyoldalú kereskedelmi kedvezményeket nyújtott, elősegítette az emberi jogok, a demokrácia, a jó kormányzás kiépítését, a gazdaságok diverzifikációját, a magánszektor kiépítését, illetve a növekvő regionális együttműködés megeremtésére is törekedett. A 2000 júniusában aláírt Cotonoui Egyezmény meghaladta a loméi elképzeléseket és annak alapjain akart még nagyobb fejlődést elérni, ennek érdekében túl kívánt lépni a kereskedelmi megállapo-

<sup>27</sup> I. SHIHATA: *The World Bank in a Changing World*. Doordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991. 133.

<sup>28</sup> KÁLDYNÉ ESZE Magdolna (szerkesztő) – KRUPPA ÉVA – FERKELT Balázs – TAKÁCS Gábor: *Integrálódó Európa II.* Budapest, Perfekt Kiadó, 2010. 47.

<sup>29</sup> Az ACP mozaik szó, mely az African, Caribbean and Pacific angol szavakból kezdőbetűiből áll össze.

dásokon oly módon, hogy új alapra helyezte szerződéseket, a korábbinál szélesebb körű politikai, gazdasági együttműködést kívánt elérni.

Az Unió fejlesztési, kereskedelmi kapcsolatainak egyik sarokköve az Európai Szomszédságpolitika (ESZP), melynek alapvető célja, hogy mind gazdaságilag, mind politikailag segítse a szomszédos országok fejlődését, az Unióhoz való közeledését. Az Unió az érintett országokkal külön megállapodásokat köthet. Ezek a megállapodások kölcsönös jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, és közös fellépések lehetőségéről rendelkezhetnek.<sup>30</sup> Ugyan az ESZP mutat némi hasonlóságot a társulási megállapodásokkal, de le kell szögezni, hogy míg annak célja az Unióhoz történő csatlakozás, s így a politikai célok illetve elvárások sokkal inkább latba esnek, addig az ESZP keretein belül kötött megállapodások inkább gazdasági jellegűek.

Látható tehát, hogy milyen alapokon indult el és fejlődik az Unió a fejlesztéspolitika területén, kirajzolódik, hogy ugyan önálló politikai terület, de számos más uniós szakpolitika kapcsolódik mellé. E szakpolitikai terület vizsgálatánál láthatjuk, hogy ugyan itt is gazdasági érdekek mentén indul el a fejlődés, de az idő múlásával észrevehető, hogy e szakterület sokrétűségével meglehetősen széles kört fed le az Unió külpolitikájában, külkapcsolataiban.

#### 4.3 A fejlesztéspolitika térnyerése az Unió gazdaságpolitikájában

A fentiek vizsgálata során megállapítható, hogy globális világ gazdaságát, kereskedelmét, szegényebb országait fejlesztési pénzekkel segítő szervezetek ugyan felismerték az emberi jogok fontosságát, azonban azok védelmének elősegítése és kikényszeríthetősége nem kielégítő és a jogi háttere sem rendezett. Látható, hogy ott a gazdasági érdekek nagyobb súllyal esnek számításba. Emellett az Unió a partnerségi viszonyrendszerének kialakítása során arra az útra tért át, hogy a kereskedelmi kapcsolatai révén a fejlesztési támogatások felhasználásával a partnerországokat megerősítse, ezáltal érdekelttebbé tegye őket a kapcsolat fenntartásában és folyamatos fejlődés elérésében.

Az Unió megalakulása óta a közös kereskedelempolitikája révén illetve fejlesztési segélyek és egyes országokkal vagy regionális csoportokkal kötött formális kereskedelmi és együttműködési megállapodások segítségével igyekszik partnerországait támogatni. Az integráció történelme során az Unió közös kereskedelempolitikája két szinten fejttette és fejti ki hatását. Az egyik terület a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), ahol Unió aktívan részt vesz a globális kereskedelem multilaterális rendszerére vonatkozó szabályok meghatározásában, a másik, hogy az Unió tárgyal a egyes országokkal vagy országok regionális csoportjaival saját kétoldalú kereskedelmi megállapodásairól és a létrejött megállapodásokban foglaltak alapján újít támogatást.<sup>31</sup>

Az évtizedek során a közös kereskedelempolitikát – mely az elsődleges politikai területe volt az Uniónak –, magába olvasztotta az oldalán elindult más célkitűzéseket tartalmazó közös fejlesztéspolitika. Ugyan a két terület továbbra is eltérően szabályozott,

<sup>30</sup> EUSZ 8. cikk.

<sup>31</sup> *Globális szereplő Az Európai Unió külkapcsolatai, Európa mozgásban*. Európai Bizottság, Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság, 2004. 5.

de az Unió által megkötött két- vagy többoldalú szerződések olyan kötelezettségeket, vállalásokat tartalmaznak, melyek a fejlesztéspolitika szabályozási körébe tartoznak, s emellett a közös kereskedelempolitika a továbbiakban kiegészítő, kiegészítő jellegű terület maradt.

Az Unió kereskedelempolitikája szorosan kapcsolódik a fejlesztési politikájához, a két politika fő ismérvei és célkitűzései a Lisszaboni Szerződés óta hasonlóak, illetve eszközrendszere is egy tőről fakad, ami az Unió gazdasági ereje, s amely lehetővé teszi azt, hogy meghatározott beruházásokkal, támogatásokkal a partnerországoknak olyan lehetőségeket biztosítson, mellyel az a fejlődés útján megindulhat. Így az Unió fejlesztési támogatásai a fejlődő országokat abban segíthetik, hogy javítsák a kereskedelmi teljesítményüket az Unió piacához való jobb hozzáférés biztosításával.

A fejlesztési politika és a közös kereskedelempolitika kapcsolatát a fejlesztési politika eszközrendszere is alátámasztja, melyek a segélyezési- és a kereskedelmi eszközök csoportokba sorolhatók. Mind a fejlesztéspolitika, mind a kereskedelempolitika finanszírozása fontos szempont az Unió nemzetközi szerepvállalásában, melynek legfontosabb alkotóelemei az Európai Fejlesztési Alap (EFA) támogatásai, az Európai Beruházási Bank (EBB) kedvezményes hitelei, illetve az Unió költségvetésének speciális tételei.<sup>32</sup>

Az EUMSZ az V. rész III. címében fekteti le az együttműködést harmadik országokkal, valamint a humanitárius segítségnyújtás konkrét jogalapját és szabályait, ezen belül tér ki a fejlesztési együttműködésekre. A Lisszaboni Szerződés világosan kimondja, hogy a szegénység enyhítése és felszámolása jelenti az Unió fejlesztési együttműködési politikájának fő célkitűzését. Az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni. Az EUMSZ rendelkezései egyértelműen rávilágítanak arra, hogy a fejlesztéspolitika önálló, saját jogú szakpolitikaként működik.

A fejlesztéspolitika – ahogy a fenti címben le van szabályozva – megosztott párhuzamos hatáskör,<sup>33</sup> mely azt jelenti, hogy habár az Unió autonóm politikát folytat, a tagállamok saját hatáskörükben eljárva szintén köthetnek fejlesztési együttműködések, azonban a két területnek egymást kiegészítve kell működnie.

Az Unió külpolitikájának központi eleme lett a fejlesztéspolitika, mely keretében az Unió az integráció kezdete óta támogatja a vele kapcsolatban lévő partnereit. 2005. december 20-án az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament közösen elfogadták az uniós fejlesztési politikáról szóló európai konszenzust, mely alapján annak elsődleges célja a szegénység csökkentése és Európa demokratikus értékeinek előmozdítása. A fejlesztéspolitika a közös kereskedelempolitika mellett az integráció során háttérben maradt, viszont napjainkra a kereskedelempolitika a fejlesztéspolitika része lett, annak egyik meghatározó eszköze.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 348.

<sup>33</sup> KÁLDY NÉ ESZE Magdolna – VIDA Krisztina – KRUPPA Éva – FERKELT Balázs: *Integrálódó Európa I.* Budapest, Perfekt Kiadó, 2010. 24-28.

<sup>34</sup> UDVARI Beáta: *Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája: a kereskedelmi eszközök eredményessége*. Szeged, JATE Press, 2013. 90.

Az Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról című dokumentum<sup>35</sup> meghatározza a fejlesztési együttműködésre vonatkozó közös célokat és elveket, megismétli az Unió elkötelezettségét a szegénység felszámolása, az elsődleges felelősségvállalás, a partnerség, a több és megfelelőbb támogatás nyújtása, valamint a politikák fejlesztési célú koherenciája mellett.

A fejlesztési politika közös elveinek az elsődleges felelősségvállalást, partnerséget, az elmélyült politikai párbeszédet, a civil társadalom szerepvállalását, a nemek közötti egyenlőséget, az államok törekény helyzetének kezelését jelölte meg. Itt fontos megjegyezni, hogy fejlesztéspolitika egyik legfontosabb pontja, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során, mely értelmében fejlődő országok felelőssége, hogy saját erőforrásaik mozgósítása érdekében, többek között koherens és hatékony politikák folytatásával megteremtsék a megfelelő belső környezetet országukban, ezzel lehetőséget biztosítva a megfelelő támogatás nyújtására, specializált igényeik szerint.<sup>36</sup>

A Lisszaboni Szerződés általános értékrendet fogalmazott meg, mely alapján közös elvek és célok határozzák meg az EU mind külső, mind belső politikáját. Ennek alapján a fejlesztéspolitika is a fentebb részletezett elvek alapján köteles működni, melyet megerősít az EUMSZ e politikára vonatkozó fejezetében is, mikor kimondja, hogy az EU fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját a külső tevékenységekre vonatkozó elvek és célkitűzések által meghatározott keretek között kell folytatni.<sup>37</sup>

Az emberi jogok tiszteletben tartása és a jó kormányzás a fejlődés elengedhetetlen feltételeit képezik, ennek elérése viszont minden ország esetében egyedi specifikumok alapján történik. Ezért szükséges minden esetben, hogy a megállapodások megkötésekor megtalálják az egyes országok körülményeinek megfelelő intézkedéseket és feltételeket, ahol a fejlesztési együttműködés formáját és szintjét a partnerországok sajátos helyzetének megfelelően tudják kialakítani.<sup>38</sup>

Annak érdekében, hogy az EU hiteles szereplő legyen a külkapcsolataiban, a Szerződéssel és a közösségi vívmányokból eredő kötelezettségekkel összhangban következetesen kell fellépnie. Erre tekintettel el kell kerülnie a kettős mércét az emberi jogi politikái és más külpolitikái között, a belső és a külső politikái között, továbbá a harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban, e megközelítésnek pedig az emberi jogokra vonatkozó országstratégiai dokumentumok kidolgozásának és az olyan cselekvési tervek végrehajtásának kihívásával kell párosulnia, amelyeknek a demokratizálódásra is ki kell terjedniük. Arra való tekintettel, hogy a fentiek megvalósuljanak, megfelelő intézkedéseket kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a polgári jogok

<sup>35</sup> A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: 'Az európai konszenzus' (2006/C 46/01) HL 2006. 02. 24. C46/1

<sup>36</sup> Ibid C46/3–C46/4.

<sup>37</sup> EUMSZ 208. cikk (1) bek.

<sup>38</sup> *Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele* című bizottsági közlemény (COM(2011)0637)

és az alapvető szabadságok a gazdasági válságok és más recessziók idején ne kerüljenek veszélybe, illetve ne szoruljanak háttérbe.<sup>39</sup>

#### 4.4. Az emberi jogi feltételelenség a fejlesztési politikában

Az EU külkapcsolatainak meghatározó eleme az egyes harmadik felekkel, országokkal, illetve regionális társulásokkal kötött megállapodások, melyekben az EU meghatározott feltételek mellett számos területen segítséget nyújt a szerződő félnek. Ezen megállapodások egyik meghatározó elemévé vált az ún. emberi jogi és demokráciazáradék. E záradékot az EU harmadik országokkal kötött kétoldalú megállapodásokban vezette be, és az az emberi jogok és a demokrácia tiszteletben tartását a megállapodás egyik lényegi elemeként rögzíti.<sup>40</sup> A záradékot immár több mint 50 megállapodásba foglalták bele, és több mint 120 országra vonatkozik.<sup>41</sup> Az EU együttműködési megállapodásaiban is szerepelnek emberi jogi feltételelenségre vonatkozó záradékok. Az uniós jogszabályok erre vonatkozó rendelkezései felsorolják azokat az alapvető értékeket, amelyekre az EU épül és felszólítja a partnerországokat, hogy ők is kötelezzék el magukat ezek mellett – amennyiben nem tartják tiszteletben azt, a jogszabályok a támogatás felfüggesztését írják elő.<sup>42</sup>

A záradék mára nélkülözhetetlen elemévé vált nemzetközi megállapodásoknak, a kezdeti általános megfogalmazást egy mintazáradék váltotta fel, amely a továbbiakban minden megállapodás részét képezi és meghatározott elemeket tartalmaz. Ezen szabályozás értelmében a mintazáradék alapján a feleknek vállalniuk kell, hogy elősegítik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, az állampolgári jogokról és a politikai jogokról, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló két ENSZ egyezményben, valamint a nemzetközileg elismert ENSZ egyezményekben és a *ius cogens* kötelező erejű jogi normáiban meghatározott alapvető jogokat.

A záradéknak tartalmaznia kell a felek egyeztetési eljárásának leírását, különös tekintettel az alkalmazandó politikai és jogi mechanizmus részletes ismertetését arra az esetre, ha az emberi jogok ismételt módszeres megsértése alapján a nemzetközi jog alapján felmerül a kétoldalú együttműködés megszakításának lehetősége; a felfüggesztés nyilvánvalóan szélsőséges intézkedés az EU és a harmadik országok kapcsolataiban. A fentiek miatt szankciórendszert kell kidolgozni az alternatív intézkedések érdekében, de az emberi jogokra vonatkozóan elfogadott, alapvetően pozitív szemléletnek

<sup>39</sup> Az emberi jogok helyzete a világban és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikája, ideértve az Unió emberi jogokkal kapcsolatos stratégiai politikájára gyakorolt hatásait is – Az Európai Parlament 2012. április 18-i állásfoglalása az emberi jogok világbeli helyzetéről szóló éves jelentésről és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikájáról, ideértve annak az EU emberi jogi stratégiai politikájára gyakorolt következményeit (2011/2185(INI)) 1–2. pontok

<sup>40</sup> Az Európai Bizottság közleménye: A demokratikus elvek és az emberi jogok figyelembe vétele és tiszteletben tartása a Közösség és a harmadik országok közötti megállapodásokban (COM(95) 216 végleges).

<sup>41</sup> Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió megállapodásaiban szereplő emberi jogi és demokráciazáradékról [2005/2057(INI)].

<sup>42</sup> Emberi jogi feltételelenség a fejlesztéspolitikában - Európai Parlament - nemzeti parlamentek Brüsszel - 2011. október 11. - Európai Parlament, Parlamentközi Bizottsági Ülés – Vitaindító, 2.

nem szabad kizárnia azt a lehetőséget, hogy valamely együttműködést ideiglenesen felfüggeszsenek az emberi jogi és demokráciazáradék megsértése esetén.<sup>43</sup>

A megállapodásokban szereplő záradékok két rendelkezést tartalmaznak: egy anyagi jogi részt, amely meghatározza, hogy a szerződéses viszony az emberi jogok és a demokrácia tiszteletben tartásán alapul, illetve egy eljárásjogi részt, amely jogsértés esetén megengedi a kiváltságok egyoldalú felfüggesztését.<sup>44</sup> Az ún. negatív feltételesség célja, hogy a megállapodásban foglalt elvek és célok megsértése esetén az Unió az emberi jogi záradéokra hivatkozva felfüggesztheti a megállapodást és bizonyos szankciókat is kilátásba helyezhet, illetve alkalmazhat a partnerrel szemben. A szankciók célja, hogy megakadályozza a támogatási összegek olyan politikai hatalom kezébe kerülését, amely nem tartja tiszteletben azon alapvető értékeket, illetve emberi jogokat, melyekre az Unió egésze alapul.

A feltételesség másik oldala a pozitív feltételesség, mely a fentebb említett szankciók helyett proaktívan igyekszik előmozdítani a megállapodásokban foglaltakat azzal, hogy előnyök biztosítását helyezi kilátásba akkor, ha a kedvezményezett ország bizonyos magasabb szintű normákat teljesít az emberi jogok védelme és a demokratikus elvek végrehajtása terén.<sup>45</sup>

A fentiek láttatják, hogy az emberi jogi feltételesség sokrétű eszköz az uniós külpolitika terén, azonban jól kidolgozott elvrendszer mellett, ahol következetesen betartott szabályok mentén megfelelően alkalmazzák, mind a negatív, mind pedig a pozitív feltételesség alkalmazása eredményre vezethet. Figyelemmel kell azonban lenni az elsődleges célra, hogy az adott ország polgárai hátrányt – egy esetleges politikai lépés miatt – ne szenvedjenek.

#### 4.5. Embargó, mint legcélravezetőbb szankció

Habár vitatott kérdés volt, hogy fel lehet-e használni elsősorban a közös kereskedelem-politika eszközeit politikai indítékkal, gazdasági szankciók alkalmazására a korábbi rendeleteken felül<sup>46</sup> – a maastrichti szerződés már megteremtette a jogalapját a politikailag motivált gazdasági szankciók alkalmazásának.<sup>47</sup>

A Lisszaboni Szerződés, megtartva a maastrichti szerződés logikáját, a Közös Kül-és Biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott határozat meghozatalához kötötte a gazdasági szankció alkalmazását. A szankciók bevezetéséről az EUMSZ 215. cikke rendelkezik, mely kimondja: amennyiben valamely KKBP döntéshozatali mechanizmusában elfogadott határozat egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részbeni vagy teljes megszakítását vagy korlátozását írja elő, a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság által előter-

<sup>43</sup> 2005/2057(INI) 7. (d).

<sup>44</sup> Vitaindító 4.

<sup>45</sup> Ibid 5.

<sup>46</sup> Ilyen Tanácsi rendeletek voltak a szovjet áruk ellen vezetett bojkott (596/82/EK rendelet), vagy Argentína ellen hozott intézkedések is (877/82/EK).

<sup>47</sup> KENDE–SZÜCS (2011) i. m. 75.

jesztett közös javaslat alapján, minősített többséggel elfogadja a szükséges intézkedéseket.<sup>48</sup> A 215. cikk (2) bekezdése hasonló jogalapi hivatkozással egyes természetes és jogi személyekkel, csoportokkal, vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben is lehetőséget biztosít a korlátozó intézkedések megállapítására.

Az EUMSZ 75. cikke külön kitér a pénzeszközök esetleges befagyasztásának alkalmazhatóságára, mikor kimondja, hogy az EUMSZ 67 cikkében foglalt célkitűzések<sup>49</sup> elérése, illetve a terrorizmus megelőzése érdekében élhet az Unió e szankcióval.

Figyelemmel arra, hogy a fent említett 215. cikk (2) bekezdésében foglalt korlátozó intézkedések alkalmazását bírósági felülvizsgálat ellenőrizheti, az emberi jogok kellő tiszteletben tartása is megvalósul.<sup>50</sup>

A kérdés csak az, hogy mekkora nyomást tud ezzel az Unió partnerországaira helyezni annak érdekében, hogy az emberi jogok érvényesülhessenek, illetve azok a megfelelő védelmet megkapják.

Ugyan az Unió a számos országgal kapcsolatban is vezetett be korlátozásokat fennállása óta, azonban a globális tényezőkre és elérni kívánt hatásokra tekintettel két eset volt az elmúlt időszakban, ami említést érdemel. Az Unió Oroszországot a krími helyzet során sújtotta gazdasági szankciókkal, illetve az 'arab tavasz' során az akkori szír kormányt is kereskedelmi retorziókkal igyekezett rákényszeríteni az emberi jogok tiszteletben tartására.

Az Uniónak a szír válság kirobbanásakor elsődleges célja volt, hogy az emberi jogok megsértésével kapcsolatos aggályaival a konfliktus megoldására irányuló folyamat szerves részeként foglalkozzon. A gazdasági szankciók előhozatala mellett hangsúlyozta az elszámoltathatóság és a nemzeti megbékélés melletti elkötelezettségét, a konfliktus áldozatainak kárpótlását vagy rehabilitációját, valamint a nemzeti megbékélés felé tett lépések fontosságát. Kiemelte, hogy biztosítani kell az egyes kiszolgáltattott csoportok védelmét, ki kell tartani azon álláspont mellett, hogy ha a háborús bűncselekményeket és az emberiség elleni bűncselekményeket nemzeti szinten nem kezelik megfelelően, akkor a Nemzetközi Büntetőbíróságnak fel kell lépnie.<sup>51</sup>

Az Unió a szíriai rezsimmal szemben szankciók bevezetését kezdte meg, míg az ellenzék és a szíriai lakosság támogatása érdekében e szankciórendszer alóli mentességeket alkalmazott.

A mentességek segítséget nyújtottak a szíriai civil lakosság számára a humanitárius problémák megoldásához, az alapvető szolgáltatások fenntartásához, az újjáépítés és a

<sup>48</sup> EUMSZ 215. cikk (1) bek

<sup>49</sup> 67. cikk (1): „Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.”

<sup>50</sup> Paul CRAIG: *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform*, New York, Oxford University Press, 2010. 396.

<sup>51</sup> *Közös Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Szíriai válság átfogó uniós megközelítése felé.* (Brüsszel 2013. június 24.) 6.

rendes gazdasági tevékenység helyreállításához, továbbá előnyös lépés bármely polgári cél megvalósítása érdekében.<sup>52</sup>

Az Unió a kirobbanó válság hatására és a rezsim elnyomó politikájára figyelemmel számos szankciót vezetett be a szír helyzet kialakulásakor, a világon elsőként javasolt korlátozásokat. A külügyi diplomataik felszólították a szíriai rezsimet a politikai foglyok szabadon bocsátására, a demokrácia megteremtésére, az emberi jogok tiszteletben tartására, és az erőszak beszüntetésére.<sup>53</sup>

Az Unió 2011 májusában befagyasztotta a társulási megállapodás-tervezetről szóló tárgyalásokat és felfüggesztette a kétoldalú együttműködési programokat, melyek az Unió és a szíriai kormány között uniós Szomszédságpolitika keretében zajlottak. Az Európai Befektetési Bank által végrehajtott fejlesztéseket leállították, az Unió regionális és hitelprogramjait, illetve a technikai segítségnyújtást felfüggesztették.<sup>54</sup> A szankció vegyesen tartalmaz kereskedelmi korlátozásokat, illetve fejlesztési célú hozzájárulások megvonását, ez is jelzi, hogy a közös kereskedelempolitika önmagában nem nyújt kellő elrettentő erőt, erőteljesebb ráhatást biztosíthat a később tárgyalt fejlesztéspolitiká során felhasznált eszközök, támogatások felfüggesztése.

Az Unió a bevezetett szankciók keretében többek között importtilalmat hirdetett a Szíriából érkező fegyverekre, exportkorlátozásokat vezetett be, illetve megtiltotta a kapcsolódó pénzügyi segítségnyújtást. Az Unió tilalmat fogalmazott meg a Szíriában történő építőipari beruházásokkal, ipari létesítmények építésével és pénzügyi támogatásával kapcsolatban. A tagállamok nem adhatnak új támogatásokat és kedvezményes hiteleket a szíriai kormánynak, továbbá befagyasztja az Unió területén tárolt szíriai vagyont, valamint beutazási tilalmat szab ki meghatározott személyi körre.<sup>55</sup>

A Tanács 2014 decemberében ismét hangsúlyozta, hogy az Unió a szíriai rezsimmel és annak támogatóival szemben mindaddig új szankciókat fog bevezetni, illetve a hatályban lévő szankciókat mindaddig érvényre fogja juttatni, amíg az elnyomás folytatódik.<sup>56</sup> Meg kell jegyezni, hogy a szír helyzet gazdasági szankciói ugyan nagyobb eredményt nem értek el, ennek azonban olyan, a témától eltérő okai vannak, melyek e tanulmány témájától merőben eltérő gyökerekkel és kifutással rendelkeznek.

Hasonlóan a szír helyzet során kiszabott szankciókkal az Oroszország ellen bevezetett korlátozások sem hozták meg a kívánt hatást, az orosz fellépés továbbra sem maradt abba, s a kifogásolt magatartásokat sem szüntették be. Ezen példák láttatják talán legjobban azt, hogy habár az embargó általánosan elfogadott érdekérvényesítés lehet, adott helyzetben azonban a kívánt célt nem feltétlenül éri el.

<sup>52</sup> Ibid 6.

<sup>53</sup> *Szankciók Szíria ellen.* (Brüsszel, 2011. április 29.) <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110429-eu-szankciok-sziria-ellen.html>

<sup>54</sup> FACT SHEET The European Union and Syria. (Brussels, 2015. február 5.) 1.

<sup>55</sup> Ibid. 3–4.

<sup>56</sup> *Council conclusions on Syria Foreign Affairs Council meeting.* Brussels, 2014. december 15. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/150306-syria-eu-strengthens-sanctions-against-regime-and-supporters/>



## 6. Összegzés

Az Európai Unió növekvő gazdasági, illetve politikai teljesítményét nem kizárólag határain belül próbálja kamatoztatni. Azáltal, hogy az Unió Lisszabonnal jogi személyiséget kapott, lehetősége nyílt arra, hogy markánsabb szereplővé lépjen elő a nemzetközi politikai színtéren. Az Unió napjaink egyik globális gazdasági hatalma, viszont ehhez viszonyított politikai ráhatása továbbra is elenyésző. Az Unió egységes fellépése nem minden esetben történik zökkenőmentesen és a közös álláspont kialakításának esetleges késlekedése komoly hátrányt jelenthet a rendkívül gyorsan változó világban. Következésképpen az Uniónak képesnek kell lennie arra, hogy a tagállami és az uniós közös érdekeket határozottan, eredményre vezetően képes legyen érvényre juttatni mind a nemzetközi szervezetekben, mind a kétoldalú kapcsolataiban egyaránt, mely olyan pozíciót eredményezhet a nemzetközi viszonylatban, mely következtében az uniós érdekek és értékek az egész világban megjelenhetnek.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Unió politikai egységes elv- és keretrendszer mentén épülnek fel. Az egységes elv- és keretrendszer középpontjában többek között az emberi jogok védelme és érvényre juttatása szerepel, mely cél elérése a közös kereskedelempolitikának is sarkalatos pontja lett. A Lisszaboni Szerződés egységesítette az Unió külpolitikai tevékenységeit és ezzel együtt a közös kereskedelempolitika és fejlesztéspolitika is ebbe a hierarchikus rendszerbe tagozódott bele. A külpolitikában hozott lisszaboni változásokkal komoly reformot indított el a teljes kapcsolati rendszerében. Az emberi jogok előtérbe helyezésével, azok védelmének, érvényre jutásának elősegítésére vonatkozó utasítások jelentős változásokat indukáltak mind a kereskedelem, mind a fejlesztéspolitika terén.

Az Unió politikai szinten kevésbé kap szerepet egyelőre, számos negatív behatás éri, esetleges belső széthúzások, belső ellentétek vagy külső, nem várt események azok, melyek politikai céljainak elérésében hátráltatja. Ahogy többször is utalást tettem rá, az Unió egy gazdasági alapokon nyugvó közösség, mely ennek mentén épült fel és fejlődött arra a szintre, ahol jelenleg is tart. Be kell azonban látni, hogy politikai ráhatása a globális világra elenyésző, ebből következik, hogy akaratának érvényre juttatása kizárólag erőseinek kiaknázásában kereshető, ezek pedig a kereskedelem és fejlesztés.

Az Unió megalakulása óta köt gazdasági megállapodásokat harmadik országokkal, melyek kölcsönösen határoznak meg kötelezettségeket, illetve különböző kedvezményeket, ugyanígy épül fel a fejlesztéspolitika is. A szerződő partnerek tőkét, szakértelmet és tudást kapnak, cserébe meghatározott feltételeket kell teljesíteniük. A Lisszaboni Szerződéssel előtérbe került a fejlesztéspolitika, mely egyre nagyobb térnyerésével a közös kereskedelempolitikát kiegészítő politikai ágként használva működik. Az Európai Unió a világ számos elmaradottabb harmadik országával, térségével kötött megállapodásokat, mely kölcsönös előnyök kialakításával támogatja a szerződő partnereket, ezzel ugyanakkor erősítve kereskedelmét és politikai akaratát.

A Lisszaboni Szerződés célként határozza meg az emberi jogok védelmét, s a fentebb leírtak egyértelműen mutatják, hogy a legalkalmasabb eszköz erre a fejlesztéspolitika és a kereskedelempolitika. A legalkalmasabbnak és legegyszerűbbnek tekinthető, mondhatjuk ezt azért, mert az a gazdasági hatalom, fölény, amellyel az Unió rendelkezik, lehetővé teszi azt, hogy a gazdaságilag nem erős, a segítségre, támogatás-

ra szoruló partnerországok az Unió által elvárt magatartást kövessék, így elősegítve az emberi jogok térnyerését, a demokrácia elterjedését.

Az emberi jogok védelme nem uniós törekvés, egyre több területen tör utat magának és mára már a teljes globális világszemlélet alapját is képezi, ugyanúgy, ahogy a globális kereskedelempolitikát, a fejlesztéspolitikát is áthatja. Megállapítható ugyanakkor, hogy az emberi jogok betartásának elmaradása súlyos szankciókat továbbra sem von maga után. Az Európai Unió is azok betartásához köti a nyújtott támogatásokat és más megállapodások fenntartását, de nem tartásuk esetében azonban csak ritka kivételek esetén mondják fel azokat. Ezzel azonban nem segítik elő a kellő fejlődést e téren, s a kívánt cél elérése egyre távolabb kerül. Bár drasztikusnak tűnhet a megoldás, de kellő határozottsággal és az emberi jogok megsértésének esetén azonnali megvonásokkal és a megállapodások felbontásával, a gazdasági előny kihasználásával, ha nem is azonnal, de hosszútávon elérhető lenne az emberi jogok térnyerésének kikényszeríthetősége.