

DÉRY KINGA

Katonai és biztonsági magánvállalatok külföldi tevékenysége: szabályozási kérdések¹

Nemrégiben több internetes forrás is hírt adott az Európai Unió Líbiában lévő delegációjának személyi védelme és épületeinek biztonsága kapcsán az angol G4S biztonsági magánvállalat szabályozási kérdések miatti fiaskójáról és a magyar–francia érdekeltségű Argus Security Projects (ASP) tendernyeréséről.

Az Európai Unió és a G4S közötti szerződés megkötésének akadálya az volt, hogy az angol biztonsági magánvállalatnak nem volt a líbiai Nemzeti Átmeneti Tanács által kiadott, a külföldi vállalatok helyi működéséhez szükséges engedélye. A G4S szóvivője azzal érvelt, hogy az átmeneti kormány idején Líbiában nem volt olyan törvény vagy engedély, amely egy külföldi biztonsági cég működését szabályozná. A líbiai átmeneti kormány nem fogadta el a G4S álláspontját, és 2012. június 1-jétől a következő négy évre a működési engedéllyel bíró – egyébiránt Líbiában már egy ideje helyi tevékenységet is folytató – ASP nyerte meg az EU-delegáció védelmére kiírt tendert.³

Az iménti példa felhívja a figyelmet a katonai és biztonsági magánvállalatok külföldi jelenlétét érintő egyre növekvő problémakörre, amely az ilyen jellegű cégek tevékenységének homályos jogi szabályozásával vagy éppen teljes szabályozatlanságával függ össze.

A legtöbb esetben a szerződéskötés és a működési engedélyek szabályozása egyszerűbb kérdés annál, mint hogy esetleges jogsértések esetén valójában milyen szabályok is keretezik az ilyen cégek alkalmazottainak későbbi külföldi tevékenységét és felelősségi kérdéseit.

Beszélhetünk-e egyáltalán egyértelmű vagy példaértékű nemzetközi, nemzeti vagy vállalati szabályozási modellről? Milyen vonatkozó szabályok léteznek, és azok hogyan egészítik ki egymást?

¹ A cikk írója az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportjának korábbi jogi titkára. A cikkben foglaltak kizárólag a szerző véleményét tartalmazzák, és nem tükrözik az ENSZ emberi jogi főbiztosának vagy az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportjának álláspontját.

² Andrew Rettman: Question marks over EU contract for Libya security firm. Euobserver.com, 8, May 2012; Andrew Rettman: EU bins security contract, annoys Libya. Euobserver.com, 29, May 2012; Az Argus olébe pottyant a tízmillió eurós líbiai megbízás. Biztonságpiac.hu, 2012. május 31.

³ Sergei Balmasov: Western private military companies are expanding operations in Afghanistan, Iraq, Libya and Somalia. Isenberg Institute of Strategy Satire, 20, June 2012

Zsoldosok, katonai és biztonsági magánvállalatok

A következő rövid összefoglaló áttekintést nyújt a zsoldosok és a biztonsági és katonai magánvállalatok definíciójáról, külföldi tevékenységük szabályozásáról, a szabályozás alkalmazásáról és az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportjának a szabályok alkalmazásának érvényesítésében – vagy éppen új szabályok alkotásában – betöltött szerepéről.

Első lépésként elengedhetetlen, hogy megértsük a zsoldosok, valamint a katonai és biztonsági magánvállalatok alkalmazottai közötti hasonlóságokat és különbségeket. Sajnos a két fogalom közé laikus és szakértő források is egyre gyakrabban egyenlőségjelet tesznek – tévesen. Való igaz, hogy a zsoldosokhoz hasonló tevékenységet katonai és biztonsági magánvállalatok is elvégezhetnek, de e vállalatok alkalmazottai a legkritikább esetekben felelnek meg a nemzetközi jog által tiltott zsoldosok meglehetősen összetett definíciójának.

Zsoldosok: egyértelmű tiltó szabályozás

Modern jogi szempontból a zsoldosokról elsőként a genfi egyezmények első kiegészítő jegyzőkönyve rendelkezett, definiálva a zsoldost mint minden olyan személyt, akit *a)* helyben, vagy külföldön kifejezetten abból a célból toboroztak, hogy fegyveres összeütközésben harcoljon; *b)* aki ténylegesen közvetlenül részt vesz az ellenségeskedésekben; *c)* aki alapjában véve egyéni haszonszerzési vágyból vesz részt az ellenségeskedésekben és akinek valamelyik összeütköző fél, vagy annak nevében más ténylegesen olyan anyagi ellenszolgáltatást ígért, amely lényegesen meghaladja az érintett fél fegyveres erőinél szolgáló hasonló rangú és feladattal megbízott harcosoknak ígért, vagy fizetett összeget; *d)* aki valamelyik összeütköző félnek nem állampolgára, vagy valamelyik összeütköző fél által ellenőrzött területnek nem lakosa; *e)* aki nem tagja valamelyik összeütköző fél fegyveres erőinek; és *f)* akit nem az összeütközésben részt nem vevő valamely állam küldött fegyveres erőinek tagjaként hivatalos szolgálatra.⁴

Fontos megemlíteni, hogy mivel a humanitárius jogot alkotó genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyvek nem foglalkoznak a fegyveres konfliktusok jogszerűségével, hanem csupán azok áldozatainak védelmével, e jogszabályok nem rendelkeznek a zsoldosok ellenségeskedésekben való részvételének jogszerűségéről vagy jogszerűtlenségéről sem.

⁴ Az 1949. augusztus 12-i genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv („első kiegészítő jegyzőkönyv”), 47. cikkely 2. pont.

A zsoldos definícióját a humanitárius jog egy okból határozta meg, jelesül azért, hogy a zsoldosokat el tudja különíteni azoktól az egyéb harcosoktól, akiket nemzetközi ellenségeskedések során való fogva tartásuk esetén hadifoglyoknak járó bánásmódban kötelező részesíteni.⁵ Megállapítható azonban, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyvnek az a rendelkezése, amely nem nyújt a zsoldosok számára hadifoglyoknak kijáró védelmet fogva tartásuk esetére, közvetetten a „nemkívánatos” kategóriába sorolja az ilyen típusú harcosokat.

Valamivel több mint egy évtizeddel később, 1989-ben született meg a zsoldosokról szóló ENSZ-egyezmény⁶, amely egyrészt megtiltotta a zsoldos tevékenységet és a zsoldosok toborzását, alkalmazását, pénzügyi támogatását és kiképzését⁷, másrészt a zsoldosoknak már nemcsak a nemzetközi, hanem a határokon belüli harcokban való részvételét⁸, harmadrészt minden olyan tevékenységet is, amely egy állam alkotmányos rendjének megdöntésére vagy az állam területi épségének az aláaknázására irányul⁹.

További szabályozást nyújt regionális szinten az Afrikai Uniónak e témában elfogadott egyezménye, amely nemcsak a zsoldosok tevékenységét, hanem a zsoldosság intézményét is megtiltja.¹⁰

A vonatkozó szabályok alkalmazása

A zsoldosok tevékenységét kifejezetten tiltó egyezmények végrehajtása ellenben sajnos közel sem látványos, mint a szabályozás maga. Ennek egyrészt az az oka, hogy a zsoldosokról szóló ENSZ-egyezményt az ENSZ összes, vagyis 193 tagállama közül csupán harminchárom ratifikálta és tizenhét ország írta alá¹¹, és az Afrikai Unió egyezményét a szervezet ötvenhárom tagállamából harminc ratifikálta és huszonegy ország írta alá¹². Másrészt, ne-

⁵ Uo. 47. cikkely 1. pont.

⁶ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries (ENSZ-egyezmény a zsoldosok besorolásának, használatának, finanszírozásának és képzésének tilalmáról). New York, 4 Dec. 1989 (UN Doc. A/RES/44/34).

⁷ Uo. 1. és 2. cikkely.

⁸ Uo. 1. cikkely a) pont.

⁹ Uo. 2. cikkely a) pont i) és ii) bekezdés.

¹⁰ Convention of the Organization of the African Union for the Elimination of Mercenarism in Africa (az Afrikai Unió zsoldoskodás elleni egyezménye). Libreville, 3 July 1977.

¹¹ UN Treaties Collection, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-6&chapter=18&lang=en

¹² A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának összefoglalója: http://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.jsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=485

hézséget okoz az is, hogy egyik egyezmény végrehajtásának figyelemmel kísérésére sem alakult más emberi jogi egyezményekre jellemző nemzetközi vagy regionális felügyelőbizottság.

Egy adott állam e két egyezményből fakadó kötelezettségeit azonban rendszeresen vizsgálja egy kifejezetten erre a célra alakult szervezeti egység, az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja. A munkacsoport az emberi jogi egyezmények végrehajtásának ellenőrzésére és felügyeletére létrejött úgynevezett különleges eljárások egyik formája, amely olyan nemzetközi független szakértők munkáját foglalja magában, akik személyükben vagy munkacsoportokban egy országra vagy egy emberi jogi területre vonatkozóan vizsgálják az egyezményekben foglaltak megfelelő végrehajtását. A zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportot az Emberi Jogok Bizottsága hozta létre 2005-ben¹³ a zsoldosok használatának mint az állampolgári önrendelkezési jog gyakorlása akadályoztatása eszközeinek felülvizsgálatára. A munkacsoport tagjai hazájukban elismerésnek örvendő, nagy tekintélyű szakemberek, akiknek a megbízatása három évre (egyszeri meghosszabbítás esetén hat évre) szól. A munkacsoport öt – az Emberi Jogi Bizottság öt földrajzi régiójából delegált – tagból áll, soros elnöke jelenleg dél-afrikai, a tagok pedig az Amerikai Egyesült Államokból, Chiléből, Lengyelországból és Pakisztánból járulnak hozzá a csoport munkájához.

A munkacsoport a saját kutatómunkája alapján összegyűjtött információ vagy egyéni panaszok és civilszervezetek beadványai alapján veszi fel a tagállamokkal a kapcsolatot és vizsgálja ki a megalapozottnak látszó eseteket. Olyankor, amikor az egyezmény sérülte súlyosnak és ismétlődőnek tűnik, a munkacsoport országlátogatásokat tesz, és az adott tagállam területén folytat vizsgálatot kormányképviselők, civilszervezetek és egyéni panasztevők bevonásával. A munkacsoport a vizsgált tagállami tapasztalatokról jelentéseket készít, amelyeket a tagállammal való egyeztetés után publikál. A jelentések tartalmazzák a tagállam joghatósága alá tartozó területeken tevékenykedő zsoldosokkal kapcsolatos állami kötelezettségekre vonatkozó, a tagállamoknak tett ajánlásokat is. Tekintettel arra, hogy a munkacsoport ajánlásai nem bírnak kötelező erővel, a mindenkori tagállami politikai akarat az, amely a nemzetközi jog érvényesülését elősegíti vagy éppen annak gátja.

A zsoldosokról szóló ENSZ-egyezmény alkalmazásával és értelmezésével kapcsolatos problémák kiváló példája a nemrég Líbiában lezajlott forradalom során a Kadhafi-rendszer által külföldről alkalmazott harcosok esete, akik

¹³ Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 2005. évi 2. számú határozata (UN Doc. CHR 2005/2.).

vagy amiatt, mert líbiai állampolgárságot vagy tartózkodási engedélyt kaptak Líbiában; vagy azért, mert tevékenységüket líbiai fegyveres erők tagjaiként látták el; vagy éppen azért, mert olyan anyagi ellenszolgáltatást kaptak, amely nem haladta meg a líbiai fegyveres erőknél szolgáló hasonló rangú és feladattal megbízott katonáknak fizetett összeget, nem feleltek meg a zsoldos definíciójának.¹⁴ Nehéz feladatnak tűnik olyan esetekben a zsoldosokra vonatkozó ENSZ-egyezményben foglalt állami kötelezettségek számonkérése, amikor éppen az egyezmény tagállama teremti meg e harcosok legitim tevékenységi kereteit azáltal, hogy a zsoldos szűk definíciójából bizonyos kormányzati intézkedések és jogosultságok juttatása révén kiemeli őket.

*Katonai és biztonsági magánvállalatok:
sokrétű és gyakran homályos szabályozás*

Tekintettel arra, hogy a katonai és biztonsági magánvállalatok sok másfajta tevékenységet is ellátnak a zsoldosokra jellemző ellenségeskedésekben való részvételen kívül, e cégek alkalmazottainak csak elenyésző százaléka tekinthető klasszikus értelemben zsoldosnak, ezért igen kis részükre vonatkoznak az előbbieken ismertetett jogszabályok.

Egyebek között ezért is rendelkezett az Emberi Jogi Tanács egy 2008-as határozatában az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja mandátumának bővítéséről, a munkacsoport tevékenységi köréhez sorolva a zsoldosokon kívül a katonai és biztonsági magánvállalatok tevékenységének és szabályozásának figyelemmel kísérését és vizsgálatát¹⁵.

A zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoport egy nemrég elkezdett nemzeti jogszabályelemző munkája céljából a következőképpen definiálta a katonai és biztonsági magánvállalatokat: társasági jogi szervezetek, amelyek ellenszolgáltatás fejében katonai vagy biztonsági szolgáltatásokat nyújtanak természetes vagy jogi személyek útján¹⁶.

A munkacsoport katonai és biztonsági magánvállalatokról szóló definíciója – a zsoldosok definíciójával ellentétben – már nem ír elő e cégek alkalma-

¹⁴ A líbiai vizsgálóbizottság második, 2012. március 2-án publikált jelentése (UN Doc. A/HRC/19/68), 682–689. cikkely.

¹⁵ Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 2008. évi 7/21-es határozata (UN Doc. A/HRC/7/21) 2. cikkely e) pont.

¹⁶ Forrás: az ENSZ emberi jogi főbiztosának weboldala, ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja.
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/NationalLegislationSurvey.aspx>

zottainak különlegesen magas díjazást, állampolgárságuk nem meghatározó tényező, és a tevékenységi körük sem korlátozott a harcokban való részvételre. E cégek tevékenységéhez tartozhat például a harci és műveleti támogatás, katonai tanácsadás és kiképzés, fegyverbeszerzés, hírszerzés, vagy éppen biztonsági, bűnmegelőzési és logisztikai szolgáltatások nyújtása. A tevékenységek körét konkrét példákon szemléltetve: míg Irakban és Afganisztánban ez jobbra még mindig ellenségeskedésekben való részvételt, addig Dél-Amerikában már a rendőrséggel együttműködve drokartellek elleni akciókat, Afrikában békefenntartást és az ENSZ szervezetein belül leggyakrabban személyi és épületvédelmet jelent. Az említett francia–magyar érdekeltsgű ASP biztonsági magánvállalat például őrzési, megfigyelési és biztonsági feladatokat lát el személyügyi, tanácsadási, képzési, alkalmazási és menedzsment téren békés és háború sújtotta országokban helyi és nemzetközi alkalmazottak útján¹⁷.

A nagyon gyakran külföldi tevékenységet is ellátó biztonsági és katonai magánvállalatok munkáját azonban nem szabályozza sem kifejezetten erre a területre alkotott nemzetközi, sem regionális jogszabályrendszer. A nemzeti határokon túlnyúló tevékenységek tekintetében kérdés marad ezért az, hogy milyen jogszabályi háttérrel működnek ezek a cégek, és hogyan kontrollálható külföldi tevékenységük.

Szabályozás kapcsán gyakran felvetődő kérdések

Magánkézbe kiszervezett állami feladatok – ki a felelős jogsértések esetén?

Katonai és biztonsági magánvállalatok gyakran szerződnek kormányokkal, nemzetközi szervezetekkel, civilszervezetekkel és multinacionális vállalatokkal, sokszor olyan hagyományosan állami tevékenységek ellátására is, mint például a fegyveres erő használata, fogva tartás vagy kihallgatás. Az államok között megoszlanak a vélemények a tekintetben, hogy mely államnak tekintendő tevékenységeket célszerű magánszereplőkhöz kiszervezni¹⁸. Abban azonban egyetértés látszik, hogy az állami funkciók magánkézbe adása a kérdéses funkciók gyakorlásával összefüggő és kötelezően állami kontrollt és

¹⁷ <http://www.argusgroup.eu/>

¹⁸ A cikk terjedelme sajnos nem engedi meg annak vizsgálatát, hogy milyen okok vezetnek az állam azon döntéséhez, hogy bizonyos hagyományosan állami funkciókat magánszereplők kezébe szervezen ki, sem annak körbejárását, hogy a nemzetközi jog az effajta „privatizáció”-t nem tiltja ugyan, de nem is támogatja. E két téma további értekezés tárgya lehet.

garanciákat kívánó emberi jogok érvényesítése szempontjából veszélyeket rejthet magában¹⁹.

Jogi szempontból, ha állami megbízást teljesít a katonai és biztonsági magánvállalat, az emberi jogi jogsértések kapcsán az állami felelősség megállapítható mindazon esetekben, amikor a vállalatok alkalmazottjának magatartása az állam magatartásának tulajdonítható²⁰. Abban az esetben azonban, amikor a katonai és biztonsági magánvállalat alkalmazottjának esetleges jogsértése nem tulajdonítható az államnak, a vállalat alkalmazottjának kormánya könnyedén elhatárolhatja magát a kérdéses természetes és jogi személyek által elkövetett jogsértésektől.

Egyszerűbb lenne a jogsértések kapcsán a felelősség kérdésének megállapítása, ha kötelező állami háttér-felelősségvállalásról beszélhetnénk mindazon esetekben, amikor a katonai és biztonsági magánvállalatok állami tevékenységeket látnak el. Ez azért lenne fontos, mert míg államok szuverén joga meghatározni azon állami funkciók körét, amelyeket át kívánnak ruházni magánjogi természetes és jogi személyekre, a gyakorlásukkal járó emberi jogi jogsértésekért való felelősségtől – az emberi jogi egyezményekben foglalt állami jogérvényesítési kötelezettségük miatt – nem határolhatják el magukat. Az esetleges jogsértésekért való büntetőjogi felelősség és a polgári jogi helytállási kötelezettség egyértelmű megállapíthatósága azért is különösen fontos hagyományosan állami funkciókkal kapcsolatos feladatok ellátásakor (például fegyveres erő használata, fogva tartás, kihallgatás), mert e tevékenységek gyakorlásának nyomán olyan alapvető emberi jogok sérülhetnek, mint az élethez való jog, vagy az önkényes fogva tartás, a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó elbánás vagy büntetés, és a kényszermunka tilalma.

Határokon átnyúló tevékenységek – melyik nemzeti jog alkalmazandó?

Sajnos az a tény, hogy a katonai és biztonsági magánvállalatok bejegyzési országa általában más, mint az az ország, ahol az alkalmazottak a vállalat tevékenységét ellátják, és ismét csak különbözik a nemzetközi alkalmazottak állampolgárságának országától, gyakran oda vezet, hogy az esetleges emberi jogi jogsértések kapcsán a nemzeti háttérjog nem állapítható meg egyértelműen, ennek következtében a felelősségre vonás kérdése sem túl egyszerű.

¹⁹ UN Doc. A/HRC/WG.10/2/CRP.1

²⁰ Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának az államfelelősségről szóló tervezete, 4–11. cikkely.

http://jog.unideb.hu/tanszekek/nemzetkozi/tse/tse_nki_allamok_felelossege_tervezet-08-09-2.pdf

Az ASP esetében például az Argus Security Projects Kft. cégbejegyzés helye szerinti jog a magyar jog. A jelenleg hatályos magyar büntető törvénykönyv szerint magyar állampolgárok katonai magánvállalatoknak nemzetközi vagy határokon belüli fegyveres összeütközésben való tevékenységéhez nem járhatnak hozzá, ilyen szervezetbe nem léphetnek be és ilyen szervezet kiképzésében nem vehetnek részt. A törvény büntetni rendeli azon személyek tevékenységét is, akik Magyarország területén idegen fegyveres szervezetbe – szövetséges erőn kívül – katonai szolgálatra, katonai érdekű egyéb szolgálatra toboroznak, vagy ilyen szolgálatra vállalkozókat közvetítenek.²¹ A magyar jogszabály egyértelműen fogalmaz: tiltott az ország területén katonai magánvállalatba toborzás és személyállomány szervezése, és tiltott magyar állampolgárnak ilyen jellegű tevékenységet külföldön végző céghez való csatlakozása.

A magyar büntető törvénykönyv területi és személyi hatálya kiterjed a belső elkövetett bűncselekményekre, a magyar állampolgár által külföldön elkövetett bűncselekményekre, és egyebek mellett, az előbbiekből részletezett toborzásra is mint az emberiség elleni bűncselekmények egy fajtájára.

Mindazonáltal magyar állampolgárok a magyar törvények alapján részt vehetnek belső elkövetett bűncselekmények (nem katonai) magánvállalatok tevékenységében. Az ilyen jellegű munka törvényessége a cég Személyi, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarai tagságához kötött, amely felett a rendészetért felelős miniszter gyakorolja a törvényességi felügyeletet. A kamarai tagsághoz szigorú feltételeknek kell eleget tenni, és az érintett cégek csak a rendőrség által kiadott jogosítvány birtokában kérhetik felvételüket. A kamara továbbá a tagok etikai szabályszegése esetén kötelezően eljárást folytat le²², és az esetleges következmények között találhatjuk a kamarából való kizárást is²³.

A nemzetközi szinten is meglehetősen szigorúnak tűnő magyar szabályozás kapcsán azonban kérdés marad, hogy miként ellenőrizhető a Magyarországon bejegyzett, az alapító szerződés szerint külföldön biztonsági tevékenységet folytató, a valóságban azonban külföldön katonai feladatokat ellátó magánvállalatok magyar és nem magyar állampolgárainak tevékenysége, és mely jogszabályok alkalmazandók az esetlegesen elkövetett jogsértések esetén: a magyar jogszabályok, vagy az alkalmazott külföldi állampolgár

21 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről, 146. §.

22 2005. évi CXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, 38. § (1) bek. f) pont.

23 Uo. 43. § d) pont.

állampolgársága szerinti jog, netán annak az országnak a joga, amelyben a cég tevékenykedik?²⁴

Az ASP-hez hasonló magánvállalatok tevékenységével összefüggő jogértések esetén a felelősség kérdése a cégek országhatárokon átvivő tevékenysége miatt nem mindig egyértelmű, és a nemzeti jogszabályok nem feltétlenül adnak kielégítő választ.

Kit és hogyan köteleznek az emberi jogi egyezmények?

A fegyveres konfliktusokban tevékenykedő katonai és biztonsági magánvállalatok és alkalmazottaik humanitárius joggal kapcsolatos kötelezettségei viszonlag egyértelműek, mert a genfi konvenciók személyi hatásköre egyaránt kiterjed a fegyveres konfliktusokban részt vevőkre és az amiatt szenvedőkre, állam vagy természetes személy, illetve harcoló csoport tekintetében. A békés övezetben működő katonai és biztonsági magánvállalatok esetén azonban már problematikusabb a kérdés, mert a humanitárius jog fegyveres konfliktusokon kívül nem alkalmazható, és az emberi jogi egyezmények közvetlen kötelezettjei államok, nem pedig magánszemélyek vagy vállalatok.

Az emberi jogi egyezményeket ratifikáló államok általános kötelezettséget vállalnak arra, hogy kellő gondossággal járnak el az egyes egyezményekben foglaltak érvényesítése kapcsán, beleértve a joghatóságukon belüli (így például az állam területén bejegyzett vagy tevékenységet folytató) magán-, természetes és jogi személyek tevékenysége tekintetében is.²⁵

Ennek a kötelezettségnek a konkrét, gyakorlati tartalma azonban sajnos nem egyértelmű, de ahogy arra egy 2012. augusztusi értekezésében²⁶ az ENSZ

²⁴ A magyar jog alapján alapított Argus Security Projects korlátolt felelősségű társaság 2012. október 12. napján beolvadt a ciprusi jog alapján alapított Argus Security Ltd. korlátolt felelősségű társaságba, ezért további, hasonló kérdések merülhetnek fel a vonatkozó ciprusi háttérjoggal kapcsolatban is.

²⁵ Az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja részletesen elemzi az államok emberi jogokat érvényesítő kötelezettségének körét egy olyan államok közötti munkacsoport ülésére benyújtott álláspontjában (A/HRC/WG.10/2/CRP.1, 16. bek.), amelyet az emberi jogi tanács 2010-ben hozott létre a katonai és biztonsági magánvállalatok tevékenységének nemzetközi szintű jogi kötelező erővel bíró szabályozása megalkotásának megvitatására (bővebben lásd az államok közötti munkacsoportot létrehozó Emberi Jogi Tanács 2010. évi 15/26. határozatát). E kérdéskörhöz ugyancsak hasznos háttériródalommal szolgál Nigel White: *The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention*. *Human Rights Law Review*, vol. 11, no. 1, 2011, pp. 145–148. <http://hrhr.oxfordjournals.org/content/11/1/133.extract#>

²⁶ A/HRC/WG.10/2/CRP.1.

zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja is rámutatott, léteznek olyan általános érvényű nemzetközi és regionális jogforrások, jogértelmezések és joggyakorlati példák, amelyek célja tartalommal megtölteni ezt az általános állami kötelezettséget²⁷. E példák azonban sajnos túlságosan általános, szerteágazó és sokféle területen nyújtanak értelmezést ahhoz, hogy a katonai és biztonsági magánvállalatokat alkalmazó kormányok automatikusan és gyakorlati szempontból figyelembe vegyék őket.

Szabályozási kezdeményezések

Montreux-i dokumentum

Látva a kifejezetten e cégek tevékenységére vonatkozó nemzetközi szabályozás hiányát és a nemzeti jogszabályok alkalmazhatóságának kényességét, 2008-ban a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és a svájci külügyminisztérium kiadta a tizenhét ország kormányának részvételével²⁸ elkészült montreux-i dokumentumot²⁹, amely nem kötelező érvényű jogi szabályozás ugyan, de részletesen megfogalmazza e vállalatok fegyveres konfliktusokban való tevékenysége tekintetében a megbízó, az alkalmazás és a bejegyzés helye szerinti állam humanitárius jogi kötelezettségeit. A montreux-i dokumentum ezen felül részletes „jó gyakorlati” példákat is vázol, és ezzel nagyban hozzájárul az államnak az e cégek tevékenységével kapcsolatos jogsértései esetére életbe lépő állami felelősségvállalás tartalmának értelmezéséhez.

Növekvő népszerűsége ellenére³⁰ azonban, tekintettel arra, hogy a humanitárius jogot alkotó genfi konvenciók és csatlakozó jegyzőkönyvek csupán fegyveres konfliktusokra alkalmazandók, a dokumentum sajnos nem nyújt segítséget a katonai és biztonsági magánvállalatok békeidőben való tevé-

27 Uo. 25. bek.

28 Afganisztán, Angola, Ausztrália, Ausztria, Dél-afrikai Köztársaság, Franciaország, Irak, Kanada, Kína, Lengyelország, Nagy-Britannia, Németország, Sierra Leone, Svájc, Svédország, Ukrajna, Amerikai Egyesült Államok.

29 The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict (montreux-i dokumentum a katonai és biztonsági magánvállalatok fegyveres konfliktusokban való tevékenységével kapcsolatos, államokra vonatkozó nemzetközi jogszabályokról és jó gyakorlatokról). http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf

30 A svájci kormány által közzétett nyilvántartás szerint negyvenkilenc állam, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete is támogatja a montreux-i dokumentumot. <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>

kenységei során előforduló emberi jogi jogsértéseivel kapcsolatos állami kötelezettségek tartalmának tisztázása tekintetében. Másrészt, a montreux-i dokumentum csupán az államok kötelezettségeit részletezi, és nem szól a katonai és biztonsági magánvállalatok közvetlen felelősségéről, annak ellenére, hogy a humanitárius jog a fegyveres konfliktusok minden résztvevőjére (így államokra, szervezetekre és magánszemélyekre) egyaránt vonatkozik.

Mindazonáltal, a montreux-i dokumentum mindenképp előrelépés a tekintetben, hogy rámutat arra: a katonai és biztonsági magánvállalatok tevékenysége során elkövetett jogsértések nem határolhatók el az államok humanitárius jogi kötelezettségeitől és az azokkal kapcsolatos felelősségvállalástól. A svájci kormány 2013 decemberében *Montreux+5* címmel konferenciát hívott össze a montreux-i dokumentumban foglalt szabályok államok és nemzetközi szervezetek általi gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos kérdések megvitatására. A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságával és a Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzésének Genfi Központjával együtt szervezett esemény nemcsak tapasztalatcserére, hanem arra is lehetőséget nyújtott, hogy a nemzetközi közösség tovább hangsúlyozza a vonatkozó szabályok és helyi alkalmazásuk iránti elkötelezett támogatását.

Nemzetközi viselkedési kódex

További szabályozási kezdeményezésnek tekinthető a svájci kormány által javasolt, kormányok, valamint katonai és biztonsági magánvállalatok és a civil szféra képviselőivel együttesen, a magánbiztonsági szolgáltatások nyújtói részére kidolgozott nemzetközi viselkedési kódex (viselkedési kódex)³¹, amely a magánvállalatok részére határoz meg egy önkéntesen teljesítendő szabályrendszert. A szabályozás gyenge pontja ellenben a jogi kötelező erő hiánya és belső, önszabályozó jellege, amely nélkülözi a külső szerv általi felelősségre vonhatóságot, ami alapvető fontosságú lenne a magánvállalatok jogsértéseinek független kivizsgálása szempontjából. Az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja a viselkedési kódex alkalmazási chartájának kommentálásakor arra is felhívta a figyelmet, hogy az több szempontból sem felel meg bizonyos emberi jogokra vonatkozó elvárásoknak. Példának okáért, a munkacsoport szerint a charta nem írja elő a vállalatok működésével kapcsolatos emberi jogi hatásta-

³¹ International Code of Conduct for Private Security Providers (a magánbiztonsági szolgáltatások nyújtóinak kidolgozott nemzetközi viselkedési kódex). <http://www.icoc-psp.org/>

nyilván elvégzését, és nem teszi lehetővé a panaszok érdemi vizsgálatát, csupán azt kívánja meg, hogy a vállalatnak legyen belső panaszvizsgálati fóruma. Végül, a munkacsoport aggodalmának adott hangot a viselkedési kódex alkalmazási mechanizmusa kapcsán azért is, mert az szerinte nem nyújt megfelelő terpmunka-felülvizsgálati lehetőséget, ezzel szemben aránytalanul nagy figyelmet szentel a vállalatok központi tevékenysége felülvizsgálatának.³²

A Ruggie-irányelvek

Kifejezetten az üzleti szféra (beleértve a katonai és biztonsági magánvállalatokat is) emberi jogokkal kapcsolatos állami és vállalati kötelezettségeit a közelmúltban a legtokéletesebb formában *John Ruggie* professzor, az ENSZ főtitkárának emberi jogi, transznacionális társaságokkal és egyéb üzleti vállalkozásokkal foglalkozó különleges megbízottja dolgozta ki, e megállapításokat az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011-ben egyhangúlag támogatta³³. A dokumentum részletesen megfogalmazta a kellő gondossággal való eljárás állami kötelezettségének tartalmát az üzleti szféra szereplői által elkövetett emberi jogi jogsértések megelőzése tekintetében, ajánlásokat tett az üzleti szféra szereplőinek magatartására, és pontosan körülírta mindkét szereplő kötelezettségeit az emberi jogi jogsértések áldozatainak jóvátételekkel való kártérítésére vonatkozóan is.

Bármennyire előremutató is azonban Ruggie professzor munkája, az irányelveknek nincs jogi kötelező erejük (hacsak az államok nem döntenek úgy, hogy a nemzeti szabályozás részévé teszik őket), ami sajnos az alkalmazhatóságának is némileg határt szab, elsősorban a szabálykövetés számon kérhetősége tekintetében.

Jövő: nemzetközi egyezmény?

Annak ellenére, hogy a katonai és biztonsági magánvállalatok jogi szabályozása sokirányú és sokrétű, az eddig kialakított szabályozási rendszer sajnos

³² Lásd 25. lábjegyzet, 32–33. bek.

³³ Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights – Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises John Ruggie, United Nations General Assembly, 7 April 2008, A/HRC/8/5.

nem nyújt egyértelmű és teljes körű választ az e cégek alkalmazottai külföldi tevékenysége során elkövetett jogsértések kérdésére.

Az előbbieken tárgyalt jogi lehetőségek vagy nem elég specifikusak, vagy nem kifejezetten a megfelelő alanyi kört célozzák, vagy nem elég részletesek, vagy nem bírnak kötelező jogi erővel: mindenesetre mindegyik megoldás kívánivalót hagy maga után.

Valójában az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja tevékenységének nagy részét – az országlátogatásokon kívül – már néhány éve az teszi ki, hogy különböző fórumokon elemzőmunkát végez, és előadásokat tart a meglévő szabályozás gyengeségéről és hiányosságáról és azokról az okokról, amelyek miatt a biztonsági és katonai magánvállalatok tevékenységének szabályozásához nemzetközi egyezményre lenne szükség.

A munkacsoport kitarató munkája és a problémakört magukénak érző ENSZ-tagállamok támogatása nyomán a katonai és biztonsági magánvállalatok tevékenysége szabályozásának megvitatására az Emberi Jogi Tanács 2010-ben elrendelte egy államok közötti munkacsoport felállítását. Az Emberi Jogi Tanács a munkacsoport feladatának azt jelölte meg, hogy megtárgyalja egy nemzetközi szintű, kötelező jogi erővel bíró szabályozás megalkotásának lehetőségét a katonai és biztonsági magánvállalatok tevékenységére vonatkozóan.³⁴

Az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportja ezért egy katonai és biztonsági magánvállalatokat szabályozó nemzetközi egyezménytervezetet dolgozott ki és ajánlott az államok figyelmébe.³⁵ A munkacsoport az egyezménytervezetben előremutató javaslatot tett a katonai és biztonsági magánvállalatok definíciójára, és a hagyományos állami feladatoknak arra a listájára, amiket megtilt magáncégeknek kiszervezni. A tervezet továbbá részletesen megállapította az államok kötelezettségét a katonai és biztonsági magánvállalatok engedélyeztetési, képzési és bejegyzési eljárása, valamint a jogsértések és az azzal kapcsolatos kötelező felelősségre vonás tekintetében is. Az egyezményjavaslat továbbá egy felügyelőbizottság létrehozását is ajánlotta az egyezményben foglaltak hatékonyabb érvényesítése érdekében.

Az egyezménytervezet megtárgyalására összehívott államok közötti munkacsoport első ülése 2011. május végén, a második ülése pedig 2012 augusztusában volt. Mindkét ülést sok tagállam és regionális szervezet érdeklődése

³⁴ ENSZ Emberi Jogi Tanács 2010. évi 15/26. határozata (UN Doc. A/HRC/RES/15/26).

³⁵ Lásd az ENSZ zsoldosok használatával foglalkozó munkacsoportjának 2010. évi, az ENSZ Általános Közgyűlésének benyújtott jelentését. UN Doc. A/HRC/15/25. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.25_en.pdf

kísérte. A résztvevők egyetértettek abban, hogy a felelősségre vonás és az emberi jogi jogsérelmek jóvátétele érdekében a katonai és biztonsági magánvállalatok szabályozására szükség van, és a tárgyalások középpontjába a kívánatos szabályozás formájának megvitatását állították.

Tekintettel arra, hogy a tárgyalások számos állam érdekeit kell hogy kielégítsék különböző szempontból és formában, megegyezés ez idáig még nem született. A résztvevő államok ellenben folytatni kívánják a megbeszéléseket, és a soron következő, harmadik ülés előkészületein dolgoznak.³⁶ Az érdeklődést nemcsak az eddigi ülések résztvevőinek nagy száma, hanem az is mutatja, hogy az államok közötti munkacsoport második ülésére az államokon és a szakértőkön kívül már katonai és biztonsági magánvállalatok, a cégek alkalmazottai által elkövetett jogsértések áldozatai és a civilszervezet képviselői is meghívást kaptak, ez nemcsak kiterjesztette a résztvevők körét, hanem a megbeszélések tárgyát is mélyítette. Ráadásul, az Emberi Jogi Tanács tagállamai 2013 márciusában további két évvel meghosszabbították az államok közötti munkacsoport mandátumának idejét.³⁷

Argus vigyázó szeme

A bevezetőben említett francia–magyar érdekeltségű Argus Security Projects nevét a görög mitológia egyik különös szereplőjéről, Argoszról kapta. Argosz egy százszemű óriás volt, akinek az éberségét lehetetlen volt elaltatni: tökéletes őrszem volt.

A katonai és biztonsági magánvállalatok fegyveres erőt alkalmaznak, katonai és rendőrségi feladatokat látnak el, és ijesztően nagy szabályozási űrben tevékenykednek. Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy az iparág figyelemmel kísérésére ideális esetben egy Argoszhoz hasonló képességű óriásra lenne szükség.

Mindazonáltal egy nemzetközi összefogás is elég lenne, hogy a nemzeti és vállalati önszabályozást egy jogi kötelező erővel bíró nemzetközi egyezmény egészítse ki: ez megnövelné az éberen figyelő „szemek számát”, és kulcsszerepe lehetne abban, hogy a különböző szinten megalkotott szabályok

³⁶ A soron következő, harmadik ülés időpontját (az eredetileg megjelölt 2013. december 16–20-i dátumról) a néhai államelnök, Nelson Mandela halála miatt az ülés elnökségét adó Dél-afrikai Köztársaság 2014-re halasztotta.

³⁷ Az Emberi Jogi Tanács 22. üléséről szóló beszámolójának (UN Doc. A/HRC/22/2) 22/33. számú határozata, 1. cikkely.

biztosabban érvényesíthetők legyenek, és hogy a katonai és biztonsági magánvállalatok által okozott jogsértések esetén könnyebben teljesíthetővé váljanak az áldozatok kártérítési igényei.

A katonai és biztonsági magánvállalatok szabályozására létrehozott államok közötti munkacsoport 2012 augusztusában, a második ülés végén, úgy döntött, hogy javasolja az Emberi Jogi Tanácsnak a munkacsoport mandátumának két évvel való meghosszabbítását. Remélhetőleg ez elegendő időt ad arra, hogy a tagállamok megegyezésre jussanak ebben a kérdésben, és a közeljövőben megállapodjanak egy nemzetközi szintű, jogi kötelező erővel bíró szabályozás szövegében.