

AZ ÚJ VILÁGREND JOGI KÉRDÉSEI

Napjainkban, a nemzetközi közösségben olyan mértékű együttműködés és kölcsönös függőség alakult ki az egyes államok és az egyes régiók között, amely alapvetően pozitívan hat a világ fejlődésére, elkerülhetlenné teszi a technológiai, gazdasági és társadalmi fejlődés vívmányainak megosztását. A nemzetközi tőkeáramlás új fejlesztési lehetőségeket teremt, új piacok nyílnak meg és új technológiák válnak hozzáférhetővé. A globalizáció azonban nemcsak összeköt, értékeket és magatartási modelleket közvetít, hanem el is választ azzal, hogy tudatosítja a civilizációs törésvonalakat, és az identitás elvesztésével fenyeget. Az új világrendben az egyes államok biztonsága szorosan összefügg, csakúgy, mint a biztonság különböző dimenziói, hiszen a biztonság maga is egy átfogó kategória: a katonai mellett figyelembe kell venni politikai, emberi és kisebbségi jogi, gazdasági, információs és technológiai, környezeti és egészségügyi vetületeit, a szociális biztonság kérdéseit és a közbiztonságot, az egyének biztonságérzetét is. A XXI. században a nemzetközi közösség egészét érintik a globális biztonsági kihívások: a gazdasági-társadalmi feszültségek, a gazdasági globalizáció negatív hatásainak ellensúlyozása, a szegénység elleni küzdelem, a fenntartható fejlődés biztosítása, a klímaváltozás kezelése, a migrációs problémák, a fertőző betegségek terjedésének megelőzése, a nemzetközi bűnözés, a terrorizmus és az egyre erősödő rasszizmus és vallási intolerancia elleni küzdelem. Ezek a problémák egymással szorosan összefüggnek, egymást erősítik, így kezelésük is elválaszthatatlan, ezért ugyanolyan átfogó szemléletet kíván meg, mint az emberi jogok biztosítása.

A nemzetközi világrend fejlődését a XX. században meghatározó gazdasági globalizáció jelensége a XXI. században is jelentős világpolitikai tényező marad. A globalizálódó világban növekszik az államok, népek, emberek egymásra utaltsága, a világ egyes országaiban zajló folyamatok hatása nem áll meg az államhatároknál, hanem a világ más országaiban is érezhető következményekkel jár. Ezzel kapcsolatban egyre gyakrabban fogalmazódik meg a „globális kormányzás” (global governance) elmélete és igénye, a nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ és szakosított intézményei, a nemzetközi pénzügyi szervezetek szerepének erősítése és új alapokra helyezése. A globalizáció kihívásaira adott válaszként egyre bővül a nemzetközi jog szabályozási köre, azaz a nemzetközi kapcsolatokban az államok egyre több olyan kérdésben lépnek fel közösen, amely korábban a kizárólagos belügyek körébe tartozott – mint az emberi jogok tiszteletben tartása –, illetve egyre több olyan problémára keresik együttesen a választ, amelyek megoldása a globalizáció hatásai következtében saját lehetőségeiken kívül esik, mint pl. a környezetvédelem, vagy akár a társadalom kettészakadása, a szegénység elleni küzdelem. Ezek a kérdések egyre hangsúlyosabbak a nemzetközi szervezetek tevékenységében is.

A globális biztonsági kihívások egymással szorosan összefüggnek, mindegyik kezelése, vagy éppen elhanyagolása hatással van más biztonsági kockázatokra. A hagyományos katonai biztonsági kockázatok például Európában gyengébbek ugyan, de a világ más részein jelentkező fenyegetésekre válaszolni kell, mert a globális biztonsági

kihívások tömeges migrációs áramlatokat indíthatnak el, amelyek – egyes lehetséges pozitív hatások ellenére – feszültségeket kelthetnek a szociális biztonság terén, a munkaerőpiacon és a szociális ellátórendszerekben, továbbá az egyes migráns csoportok társadalmi integrációja terén. A migrációs folyamatokat erősítő tényezők lehetnek a hagyományos biztonsági kockázatokon túl például az éghajlatváltozás következményeként jelentkező természeti katasztrófák vagy maga a környezetromlás is. Ilyen migrációt gerjesztő tényező lehet a szegénység is, amely a biztonsági kihívások hálózatában szorosan összekapcsolódik a járványügyi kockázatokkal, és erősíti a terrorizmus hátterét is, ugyanakkor a szegénység konzerválása vagy elmélyülése összefügg a klímaváltozás kérdésével is. Ez utóbbi kihívás kezelése pedig hozzájárulhat az energiabiztonság növeléséhez is, a tiszta, megújuló energiaforrásokra áttérés csökkenti az instabil régiókból származó hagyományos, nem megújuló energiaforrásoknak való kiszolgáltatottságot, stabilabb alapokat teremthet a gazdasági növekedéshez a fenntartható fejlődés keretei között.

Az alábbiakban, az ebben az összefüggés-rendszerben elhelyezkedő biztonsági kihívások közül – a globalizáció emberi jogi hatásainak és a fenntartható fejlődés válaszainak felvázolását követően – a klímaváltozás, a szegénység és a terrorizmus jelenségét és emberi jogi dimenzióját elemezzük részletesebben, érintve az ezekkel a problémákkal összefüggő globális biztonsági kérdéseket.

1. A globalizáció hatása az emberi jogok érvényesülésére

A globalizációt általában gazdasági tényezők, a piaci erők és a kereskedelem liberalizációja hatásának tekintik. Ezek a gazdasági tényezők hatással vannak az emberi jogok érvényesülésére is. A gazdasági, szociális és kulturális jogok esetében ez az összefüggés többé-kevésbé közvetlen, hiszen az állam ilyen irányú tevési kötelezettségével kapcsolatos teljesítő képessége függ a gazdaság állapotától. Ezt fejezik ki a nemzetközi egyezmények, elsősorban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya azon rendelkezése, amely szerint az államok ezen jogok megvalósítására a rendelkezésükre álló erőforrások keretei között kötelesek. Ez a közvetlen összefüggés azonban valójában egyirányú, hiszen míg a jogok biztosítása megkövetel bizonyos gazdasági fejlettségi szintet, a magasabb gazdasági színvonal nem jelenti automatikusan a jogok hatékonyabb érvényesülését, ez további politikai szándékot és cselekvést is feltételez. Általában igaz, hogy a gazdasági és szociális jogok biztosítása jelentős anyagi terhet jelent az államok számára, azonban az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a gazdasági jogok körébe sorolható jogok némelyikének, például a szakszervezeti szervezkedési szabadságnak a biztosítása az állam részéről kisebb ráfordítást igényel, bár ez a gyakorlatban gyakran azt jelenti, hogy a költségeket az állam áthárítja a magánszférára, a gazdasági szervezetekre mint munkáltatókra. Egyes polgári és politikai jogok biztosítása szintén jelentős anyagi ráfordítást igényel az állam részéről: példaként említhető a tisztességes eljárás biztosításához a bírósági szervezet fenntartása, vagy a választójog esetén a választások lebonyolításának költsége, s szélesebb értelemben a demokratikus intézmények működtetése is. Az emberi jogok kölcsönös összefüggésére tekintettel megállapítható, hogy mivel a két jogcsoport csak együttesen biztosítható, az emberi jogok teljes körű biztosításához szükséges bizonyos gazdasági fejlettségi szint, megfelelő gazdasági háttér. Ezért a gazdasági liberalizáció és integráció, amennyiben pozitív hatással van a gazdasági fejlődésre, pozitív hatással lehet az emberi jogok érvényesülésére is.

Az emberi jogok és a gazdaság közötti kapcsolat másik oldala, hogy az emberi jogok érvényesülése is befolyást gyakorolhat a gazdaságra. A klasszikus jogok korlátozása egyrészt hosszú távon hátrányosan befolyásolja a gazdasági teljesítményt, amint ezt az egykori szocialista államok példája is mutatja, másrészt a gazdasági stabilitáshoz – nemzetgazdasági és világgazdasági szinten egyaránt – szükség van politikai stabilitásra, amelyhez pedig szükséges a polgári és politikai jogok biztosítása. Ezen jogok érvényesülése és gyakorlása pedig elválaszthatatlan a gazdasági, szociális és kulturális jogok bizonyos szintű biztosításától; egyik csoportba tartozó jogok érvényesülése sem biztosítható a másik csoportba tartozó jogok figyelmen kívül hagyásával, hiszen egyik csoport sem tekinthető magasabb rendűnek vagy fontosabbnak a másiknál (ez az emberi jogok kölcsönös összefüggésének elve). A hatékonyan végrehajtott gazdasági liberalizáció új, funkcionálisan elkülönült hatalmi és döntéshozatali központok kialakulásához vezet, ami utat nyit a politikai liberalizációnak,⁹ s az új középosztály kikényszerítheti a demokratizálódást.¹⁰ A gazdasági növekedés tehát erősíti a demokratikus jogok iránti társadalmi igényt, az emberi jogok teljes körű biztosítása pedig erősíti a politikai stabilitást, ami a gazdasági szereplők befektetési kedvét nagymértékben meghatározza, s így hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez.

Egyes politológiai kutatások feltárták, hogy a hosszú távú gazdasági növekedés a hagyományos, illetve materiális értékek (mint munka, jövedelem, család, tekintély) jelentőségének csökkenéséhez, és a posztmodern és posztmateriális értékek (demokrácia, emberi jogok, környezetvédelem) támogatottságának növekedéséhez vezet. Ez az értékváltás számos latin-amerikai és ázsiai országban hozzájárult a demokrácia megszilárdulásához. Azonban ez az értékeltolódás nem stabil, a gazdasági visszaesés – még a nyugati társadalmakban is – a hagyományos, materiális értékek iránti támogatás erősödésével, s így a demokratikus értékek jelentőségének csökkenésével járhat.¹¹ Ez is szemléletesen mutatja az emberi jogok elválaszthatatlanságát és kölcsönös összefüggését, a polgári-politikai és a gazdasági-szociális jogok egyforma jelentőségét, hiszen az emberek figyelme mindig azon jogaik irányába fordul, amelyek tekintetében hiányt szenvednek, mert az emberi élet csak ezen értékek összessége által lehet teljes. Az emberi jogok ilyen összefüggése ellenére a gazdasági és szociális jogokat általában nem tekintik pozitív hatásúnak a gazdaságra nézve, mert növelik a közterheket, a munkaerő költségét, ezáltal csökkentve a hatékonyságot és a versenyképességet. Ezek a problémák azonban a gazdasági és szociális jogok nemzetközileg összehangolt biztosításával enyhíthetők.

A gazdasági és szociális jogok alacsony szinten tartásából eredő versenyelőnyök, a szociális dömping elleni küzdelem már megjelent a nemzetközi gazdasági szervezetek tevékenységében. Ez jelentős mozdítóerőként jelentkezett például a gazdasági integrációs szervezetek közül az Európai Közösségek fejlődésében, de megfigyelhetőek ezek a törekvések a kereskedelmi liberalizáció előmozdítását célul tűző Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében is.¹² Ugyanezen okok miatt kezdenek megjelenni az

⁹ Ld. Monshipouri, Mahmood: *The Muslim World Half a Century after the Universal Declaration of Human Rights: Progress and Obstacles. Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1998. No. 3. 287-314. o.

¹⁰ Ld. Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998. 320. o.

¹¹ Ld. Kuitenbrouwer, Maarten: *Human Rights and the Clash of Civilisations. An Interdisciplinary Perspective on the Huntington Debate. SIM Special No. 21. 557-575.; 572. o.*

¹² A WTO már tett ebben az irányban bizonyos próbálkozásokat; ld. erről Farkas Orsolya: *Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája*. Grimm Könyvkiadó, JATEPress, Szeged, 1998. 174. o.

emberi jogi szempontok a nemzetközi pénzügyi szervezetek, például a Világbank tevékenységében és politikájában – bár sokszor csak a retorika szintjén.¹³

A globalizáció a munkajogi helyzet mellett negatív hatással volt az emberi jogokra számos más területen is. A globalizáció nagymértékben növelte például az egyenlőtlenségeket – szemben a diszkrimináció-mentesség emberi jogi alapelveivel. Egyenlőtlenségek természetesen már a globalizáció kezdete előtt is léteztek, de a globalizáció folyamatai tovább rontották a helyzetet. Növekszik a társadalmi szakadék és a szegénység, így a globalizáció előnyeit csak földrajzilag, jövedelem és – a telekommunikáció terén – nyelvismeret által is behatárolt csoportok élvezhetik. Növekszik a város és a vidék közötti szakadék, és az esélyegyenlőtlenségek nemcsak az "észak-dél" választóvonal szerint, hanem a fejlett világon belül is növekednek, és erősödik a faji diszkrimináció jelensége. Különösen kedvezőtlen hatással volt a globalizáció a nők helyzetére a fejlődő világban, ahol a nők tömeges munkába állása – rosszul fizetett szektorokban – a városokba vándorlással párosult, ahol a gyökértelenség, szegénység és kiszolgáltatottság miatt tömegesen válnak prostitúció és emberkereskedelem áldozataivá. A globalizáció ugyanakkor nem mindig okozója a napjainkban előtérbe került emberi jogi problémáknak, csak erőteljesebben ráirányította a figyelmet a korábban is létezett, de figyelmen kívül hagyott jelenségekre.¹⁴ Ezek a jelenségek mára a globális kormányzás elveivel összhangban a nemzetközi szervezetek érdeklődésének középpontjába kerültek, a politikai program-alkotás elengedhetetlen elemévé váltak.

A globalizáció nemcsak a piaci erők hatásának következménye, hanem politikai folyamatok is nagymértékben befolyásolják. A piac keretei ugyanis politikailag meghatározottak, és a játékszabályokat a hatalmi viszonyok alakítják nemcsak a kormányok közötti közvetlen tárgyalásokon, hanem a többoldalú fórumokon is, mint a Kereskedelmi Világszervezet keretében.¹⁵ A globalizáció politikai dimenzióját jelzi az is, hogy egyre gyakrabban merül fel a globális kormányzás gondolata, amelynek hirdetői az ENSZ szerveire kívánnak nagyobb hatásköröket ruházni a globális problémák kezelése érdekében.

A globális kormányzás jelenlegi intézményei különböző mértékben tanúsítottak érzékenységet a globális problémák iránt. Az ENSZ legtöbb szakosított intézménye foglalkozott már a fejlődés és a globalizáció különböző aspektusaival, többek között az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) is felhívta a figyelmet, hogy a gazdaságpolitikai reformokat megfelelő szociálpolitikával kell ötvözni, amely ellensúlyozza a piaci erők negatív hatásait. Az 1999. évi jelentésében (Human Development Report) arra is felhívta a figyelmet, hogy a globális kormányzás intézményeinek orientációját meg kell változtatni olyan módon, hogy jobban biztosítsák a méltányosságot a nemzetközi tárgyalásokon.

Az emberi jogi szervek közül az ENSZ Alapokmánya értelmében létrehozott szervek (Gazdasági és Szociális Tanács, Emberi Jogok Bizottsága és albizottságaik) gyakran tűzik napirendjükre a globalizáció különböző kérdéseinek megvitatását, az egyezményekhez kapcsolódó emberi jogi bizottságok ezen a területen kevésbé aktívak. Ezek közül a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága fordított a legtöbb

¹³ Ld. bővebben: Szentessy Krisztián: A Világbank és az emberi jogok. *Acta Humana*, 2005. évi 1. sz., 69-81. o.

¹⁴ Howse, Robert – Mutua, Makau: Protecting Human Rights in a Global Economy. Challenges for the World Trade Organization. International Centre for Human Rights and Democratic Development, <http://www.ichrdd.ca/111/english/commdoc/publications/globalization/wtoRightsGlob.html>

¹⁵ Oloka-Onyango, J. – Udagama, Deepika: The realization of economic, social and cultural rights: Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights. Preliminary report to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/13. <http://www.unhcr.ch>

figyelmet erre a kérdésre. Így például 1998 májusában felhívta a Világbankot, a Nemzetközi Valutaalapot (IMF) és a WTO-t, hogy dolgozzanak ki megfelelő módszereket arra, hogy figyelembe vegyék intézkedéseiknek a gazdasági-szociális jogokra gyakorolt hatását (social monitoring). A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az államok jelentéseinek vizsgálatakor figyelembe veszi azt, hogy a nemzetközi gazdaságpolitikai gyakorlat hatással van az államok azon képességére, hogy teljesítsék kötelezettségeiket az Egyezségokmány alapján. Az élelemhez való jogra vonatkozó általános észrevételeiben (General Comment) is foglalkozott a globalizáció hatásával az élelmiszerbiztonságra, és felhívta a figyelmet a magánszervezetek felelősségére, s az államok köteletségére, hogy megfelelően szabályozzák a magánszemélyek és -szervezetek tevékenységét, csakúgy mint a nemzetközi szervezetek felelősségére, hogy politikájuk kialakítása és végrehajtása során vegyék figyelembe az élelemhez való jogot is.¹⁶

Különösen sok bírálat éri az emberi jogi mozgalom oldaláról a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezeteket. A Világbankot és a Valutaalapot számos bírálat érte amiatt, hogy az eladósodott államok számára olyan szerkezetátalakítási programok és költségvetési megszorító intézkedések végrehajtását írták elő, amelyek rendkívül hátrányosan befolyásolták az érintett lakosság gazdasági-szociális jogainak érvényesülését. A Kereskedelmi Világszervezetet pedig azért bírálták, mert a kereskedelmi liberalizáció az olcsó munkaerőből eredő versenyelőnyök következtében a munkajogi követelmények és szociális ellátórendszerek színvonalának csökkenéséhez, egyfajta lefelé-harmonizációhoz vezetett, illetve felvetette ennek veszélyét. Ennek ellensúlyozására a fejlett országok és a szakszervezeti mozgalmak szorgalmazták az ún. szociális klauzula beiktatását a kereskedelmi megállapodásokba. A fejlődő országok az ilyen lépéseket ellenzik, és burkolt protekcionizmussal vádolják a fejlett országokat. Ezzel szemben egyes nemzetközi gazdasági szervezetek által készített tanulmányok azt állítják, hogy bár egyes cégek valóban az elnyomásból eredő költség-előnyökre alapozzák döntéseiket, az alacsony szintű vagy nem létező munkajogi követelmények befektetés-ösztönző hatása nem egyértelmű, mert sok vállalat számára ez a társadalmi elégedetlenség és nyugtalanság veszélyét vetíti előre, és egyre inkább magában rejti a fogyasztók általi bojkott veszélyét is. Számos multinacionális cég felállított üzletpolitikája számára emberi jogi irányelveket, amelyek betartását a fejlett ipari államok kormányai is ösztönzik, például a közbeszerzések területén. Ezek a kezdeményezések azonban könnyen összeütközésbe kerülhetnek a WTO elvárásaival a kereskedelem technikai akadályainak felszámolását és a közbeszerzések feltételeit illetően, s kiválthatják a WTO általi szankciók alkalmazását. Arra megoldásként, hogy elkerülhető legyen, hogy a Kereskedelmi Világszervezet az emberi jogi szempontok érvényesítésének gátjává váljon a gazdasági globalizáció folyamatában, a szakértők annak az elvnek az előtérbe helyezését javasolják, hogy a nemzetközi jogban az emberi jogi normák minden egyéb szerződéses kötelezettség fölött állnak, így a szabadkereskedelmi megállapodásokat is az emberi jogi követelmények fényében kell értelmezni, s így kizárt, hogy az emberi jogok előmozdítását célzó intézkedések a WTO szabályaiba ütközzenek.¹⁷

A tevékenységük tartalmi vonatkozásai mellett a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezeteket formális-szervezeti oldalról is bírálják az emberi jogi elvek figyelmen kívül hagyása miatt. Olyan szervezeti elégtelenségek mellett, mint a fejlett

¹⁶ Uo.

¹⁷ Allmand, Warren: Trading in human rights: The need for human rights sensitivity at the World Trade Organization. International Centre for Human Rights and Democratic Development, <http://www.ichrdd.ca/111/english/commdoc/publications/globalAllmand.html>

országok dominanciája, a fejlődő országok marginális tárgyalási pozíciója a döntéshozatali folyamatokban, olyan működési elvek miatt is bírálják ezeket a szervezeteket, mint a nyilvánosság és átláthatóság (transzparencia) hiánya, vagy a civil szervezetek véleménye meghallgatásának elmulasztása. A Világbank ezen a téren már jelentősebb haladást ért el a civil társadalom véleményének bevonásával és emberi jogi feltételeesség („conditionality”, vagyis a kölcsönök folyósításának bizonyos emberi jogi követelményekhez kötése) alkalmazásával, a Valutaalap azonban csak az információ közreadásában tett előrelépést, a transzparencia és felelősség egyéb elemeinek bevezetése még várat magára.¹⁸

A globalizáció negatív hatásai elleni küzdelemben egyre gyakrabban felmerül, hogy az államok mellett a nemzetközi szervezetek és a multinacionális vállalatok nemzetközi felelősségre vonásának lehetőségét is meg kellene teremteni az emberi jogok hatékonyabb védelme érdekében. Terjedőben van az a felfogás, hogy az államok nemcsak arra kötelesek nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásaik alapján, hogy önmaguk tiszteletben tartásáért ezeket a jogokat, hanem arra is, hogy a joghatóságuk alatt álló magánszemélyekkel és -szervezetekkel is tiszteletben tartassák azokat. A jelenlegi helyzetben azonban az államok közössége számára különös kihívást jelent a multinacionális vállalatok tevékenysége, amelyek teljes mértékben élvezik a globalizáció gazdasági előnyeit, azonban a hátrányok csökkentésében való közreműködésük igen nehezen biztosítható: gazdasági erejük gyakran többszöröse egy-egy kisebb államénak, ugyanakkor a nagyobb államok is nehezen biztosíthatják felettük joghatóságukat nagyfokú mobilitásuk következtében.

A multinacionális vagy transznacionális vállalatok tevékenységének megfelelő emberi jogi keretek közé szorítása érdekében az ENSZ Főtitkára 1999-ben meghirdette a „Global Compact” elnevezésű programot, amely megerősített keretet biztosít a nemzetközi üzleti világ és az ENSZ közötti együttműködéshez, s a vállalati szektort közvetlenül bevonja az ENSZ emberi jogi okmányaihoz foglalt normák megvalósításába. A Global Compact keretében a vállalatok olyan üzletpolitikát és magatartási kódexet alakítanak ki, amelyek figyelembe veszik a nemzetközi emberi jogi és munkajogi követelményeket, s ennek megfelelő munkakörülményeket és munkafeltételeket biztosítanak az általuk foglalkoztatott alkalmazottak számára, és ezeket a követelményeket számon kérik beszállítóiktól is. Továbbá az üzletpolitika részévé tehetik, hogy csak olyan államokban eszközölnek befektetéseket, amelyek tiszteletben tartják az alapvető emberi jogokat. Az üzleti szféra azért vesz részt ebben a programban, mert egyre erősebb a felismerés, hogy az emberi jogok előmozdítása az üzleti teljesítmény javítása szempontjából is fontos eszköz. A vállalatokat egyrészt a fogyasztók egyre növekvő tudatossága sarkallja arra, hogy tiszteletben tartásuk dolgozóik minimális jogait csakúgy, mint a környezetvédelmi, állatvédelmi szempontokat. Továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt alapelvek hozzájárulnak a stabil, jogállami társadalom kialakulásához, amely hatékonyabb és stabilabb üzleti környezetet teremt. Emellett egyre inkább elfogadottá válik az a nézet, hogy az alkalmazottak hatékonyabban dolgoznak, ha jól érzik magukat, vagyis tisztességesen és méltósággal kezelik őket. A befektetések célországai és a kereskedelmi partner államokban az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítása pedig azért áll érdekében az üzleti szférának, mert a fejlett államok egyre gyakrabban alkalmaznak különböző kereskedelmi szankciókat az emberi jogokat súlyosan megsértő államokkal szemben, és ezek a szankciók akadályozzák a szabad üzleti kapcsolatokat. Ezzel szemben a

¹⁸ Oloka-Onyango, J. – Udagama, Deepika: i.m.

multinacionális vállalatok, és általában az üzleti szféra érdeke, hogy a szankciók ne korlátozzák globális üzleti lehetőségeiket, a piacok nyitottak maradjanak, és ennek biztosításához hozzájárulhatnak azzal, hogy ezekben az országokban előmozdítják az emberi jogi helyzet javulását például a helyi jóléti, egészségügyi és oktatási infrastruktúra támogatásával vagy az emberi jogi ismeretek terjesztésével és a civil társadalom erősítésével.¹⁹ A multinacionális vállalatok ilyen gyakorlatra ösztönzésében különösen fontos szerepet tölt be a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amely tripartit szervezeti és döntéshozatali rendszerével biztosítja a munkaadói érdekek és tapasztalatok megjelenítését a nemzetközi normaalkotásban, így a multinacionális vállalatok részéről az „önkéntes jogkövetés” (bár csak soft law jellegű normákról van szó) jobban biztosítható.²⁰

2. Fenntartható fejlődés

Mint ahogy a globalizáció a gazdasági-társadalmi jelenségek világméretűvé válását jelenti, amelynek következtében a különböző gazdasági-társadalmi problémák nemzetközi jellegűvé válnak, a negatív hatásokból eredő problémák megoldása is nemzetközi összefogást, együttműködést igényel. Az a felismerés, hogy a globalizáció egyes negatív hatásait nemzetközi szinten és átfogó, holisztikus szemlélettel kell kezelni, a fenntartható fejlődés fogalmának elterjedéséhez vezetett.

A fenntarthatóság vagy a fenntartható fejlődés fogalma a szakirodalomban a környezetvédelmi szempontok előtérbe kerülésével párhuzamosan jelent meg. A nemzetközi kapcsolatok egyik meghatározó fogalmává akkor vált, amikor az ENSZ Közgyűlése által létrehozott Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1987-ben „Közös jövőnk” című jelentésében felvázolta a gazdasági növekedés olyan új korszakának a lehetőségét, amely a gazdasági növekedéssel egyidejűleg megőrzi a természeti erőforrásokat, és megoldást hoz a szegénység leküzdésére is. A fenntartható fejlődés tehát olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.

A fenntartható fejlődés három alappilléren nyugszik: a szociális, a gazdasági és a környezeti szempontokon. Ezeket együttesen, kölcsönhatásaik figyelembe vételével kell mérlegelni a különböző fejlesztési programok kidolgozása során. Ez a holisztikus szemlélet jellemző az emberi jogi gondolkodásra is, és a fenntartható fejlődésnek része az emberi jogok biztosítása is. A fenntartható fejlődés egyik célja a szegénység leküzdése, a szociális jólét biztosítása a jelen és a jövő nemzedékei számára, tehát fenntartható gazdasági fejlődés a szociális jogok biztosítása nélkül elképzelhetetlen.

A fenntartható fejlődés célja – a globalizáció negatív hatásainak ellensúlyozásaképpen – a szociális jólét előmozdítása a környezet eltartó képességének keretei között. Tehát a fenntartható fejlődés fogalma egyértelműen kapcsolatba hozható a gazdasági és szociális jogok biztosításával. Ezek a jogok a kölcsönös összefüggés elvére tekintettel nem biztosíthatók a polgári és politikai jogok nélkül, tehát a fenntartható fejlődésnek része a polgári és politikai jogokat biztosító demokratikus társadalmak fejlesztése is. Ezt támasztja alá az is, hogy a fenntarthatóság feltételei, illetve a fenntartható fejlődés alapelvei között a szubszidiaritás követelménye is szerepel. A globalizáció következtében a döntési szintek az egyéntől egyre távolabb helyezkednek el, és a

¹⁹ Business and Human Rights: A Progress Report. <http://www.unhcr.ch/business.htm>

²⁰ Ld. bővebben: Kaponyi Erzsébet: A multinacionális vállalatokra vonatkozó szabályozási kísérletek, különös tekintettel az ILO és az OECD deklarációira. *Acta Humana*, 2005. évi 1. sz., 52-68. o.

döntéshozatali folyamat a polgárok számára egyre átláthatatlanabb. Ez a közélettől, a politikától való elidegenedéshez vezet. A szubszidiaritás elve ezzel szemben azt jelenti, hogy a döntéseknek vissza kell kerülniük az emberekhez közelebbi szintekre, erősíteni kell a helyi közösségek öngazgatási rendszerét. A döntéshez közelebb kerülve nő az emberek szabadságérzete, ugyanakkor felelősségvállalása is. A döntési folyamat az egyre nagyobb közösségi struktúrák felé haladó érdekegyeztetésen alapul, amely biztosítja a fenntartható fejlődés különböző tényezőinek, a különböző gazdasági, környezeti és társadalmi érdekeknek a figyelembe vételét és összehangolását.²¹ Ez az összefüggés is indokolja a civil társadalom bevonását a globális biztonsági kihívások emberi jogi szempontokon alapuló kezelését érintő döntéshozatali folyamatokba.

A globalizáció számos területen negatívan befolyásolta az emberi jogok érvényesülését, különösen az egyenlőtlenségek fokozódásával. A fenntartható fejlődés egyik célja ezekben az egyenlőtlenségeknek a felszámolása. A globalizáció negatív hatásaival szembeni küzdelemben egyre növekvő szerepe van a civil társadalom szervezeteinek és azok nemzetközi összefogásának; és ehhez a küzdelemhez maga a globalizáció egyik motorja, az információs technológia fejlődése nyújt kulcsfontosságú eszközöket. A fenntartható fejlődéstől, és ennek részeként például a klímaváltozás és a szegénység kezelésétől tehát elválaszthatatlan az emberi jogok teljes körű biztosítása.

A fenntartható fejlődés környezeti pilléréből következik, hogy a fenntartható fejlődés biztosítása elválaszthatatlanul összefügg a klímaváltozás problémájának kezelésével. A klímaváltozás is olyan (alapvetően a légkör védelmét érintő) környezetvédelmi kérdés, amelyre a fenntartható fejlődés irányának meghatározásakor figyelemmel kell lenni. Bár a klímaváltozás globális probléma, így a helyi döntéshozók és a kibocsátó tevékenység rövid távú előnyeit élvezők számára gyakran távoli problémának tűnik, a szennyező anyagok (köztük az üvegházhatású gázok) kibocsátásának csökkentése helyben is javítja a levegő minőségét, így az életkörülményeket. A klímaváltozást és a kibocsátás-csökkentést mindig a fenntartható fejlődés kontextusában célszerű kezelni, ezzel enyhíthetők az érdek-ellentétek. A fenntartható fejlődés, az emberi jogok és az éghajlat-változás összefüggő kérdéskörei együttesen szerepeltek 2007. október 24-én az ENSZ Napja alkalmából Maléban (a klímaváltozás által súlyosan érintett Maldív Köztársaságban) tartott nemzetközi találkozón is.²²

3. Klímaváltozás

A globális felmelegedés – vagy a folyamat összetettségét jobban tükröző kifejezéssel: a klímaváltozás – ma már általánosan felismert jelenség, létezését, és főként az emberi tevékenységnek a folyamatban játszott szerepét csak egyes szűkebb érdekcsoportok és tudományos körök vitatják.²³ A jelenség lényege, hogy a Föld megnövekedett népessége és fogyasztása következtében növekszik a légkör szén-dioxid tartalma, ami erősíti az üvegházhatást és ezáltal a földi éghajlat megváltozásának kockázatát. Az elmúlt 400 ezer évben nem volt példa olyan magas szén-dioxid koncentrációra, mint ami jelenleg tapasztalható. További növekedés is várható és mindez a fenntarthatatlan fejlődés jele.

²¹ Ld. bővebben: Gyulai Iván: A fenntarthatóság értelmezése és megvalósításának feltételei. eVilág, 2004. március, 8-12. o.

²² Ld. <http://www.foreign.gov.mv/v2/news.php?news=197&page=3>

²³ Ld. pl. SINGER, S. Fred: Global Warming: Man-Made or Natural? <http://www.texaspolicy.com/pdf/2007-09-PP24-globalwarming-singer.pdf>; további cikkek a témában: <http://www.globalwarming.org/research>

Emelkedik a Föld felszínének átlaghőmérséklete, gyakoribbak a szélsőséges időjárási események, amelyek eltérő módon hatnak valamennyi környezeti elemre, növekszenek az okozott gazdasági károk és a társadalmi veszélyek.²⁴ Földünkön a klímaváltozás és az emberi tevékenység következtében helyenként a folyók kiszáradása, máshol a tengerszint emelkedés okoz gondokat. A hegységekben földcsuszamlások, a gleccserek olvadása várható.²⁵ Az előrevetített éghajlatváltozás mind a környezeti, mind a társadalmi-gazdasági rendszereket befolyásolja. Minél nagyobb mértékű és minél gyorsabb ütemű az éghajlat módosulása, annál nehezebben alkalmazkodik hozzá a társadalom, és így a károk is megnövekednek.

A klímaváltozás szorosan összefügg a világgazdaság globalizációjával, a technikai vívmányok, az ipari termelés, a gépesített közlekedés széleskörű elterjedésével. A globális felmelegedés a gazdasági globalizáció egyik, a természeti környezetre gyakorolt negatív hatásának tekinthető, amelyet szintén nemzetközi szinten és átfogó, holisztikus szemlélettel kell kezelni, a fenntartható fejlődés biztosításával szoros összefüggésben.

Amint az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítását is a gazdasági előnyök hangsúlyozásával kívánták elérni, a klímaváltozással összefüggésben is készültek gazdasági számítások arra vonatkozóan, hogy milyen következményekkel jár, ha nem teszünk semmit a globális felmelegedés megakadályozására, illetve milyen költségeket jelent az azonnali cselekvés, a szén-dioxid kibocsátás csökkentése. Az Egyesült Királyság kormányának felkérésére készült „Stern jelentés” megállapította, hogy a klímaváltozás rövidtávon akár 20 %-kal is csökkentheti a globális gazdaságot, míg ha most cselekszünk, akkor annak költségei nem haladják meg a globális GDP 1 %-át éves szinten.²⁶ A klímaváltozás elleni fellépést szorgalmazók hangsúlyozzák, hogy a kibocsátások csökkentésével járó gazdasági csökkenést ellensúlyozhatja, mérsékelheti az új, környezetbarát, megújuló energiaforrásokra épülő gazdasági ágazatok fellendülése.

A klímaváltozás összetett jelenségének sajátossága, hogy az emberi jogokra gyakorolt negatív (és esetenként pozitív) hatásai térben és időben egyenlőtlenül oszlanak el, ráadásul többnyire kiszámíthatatlanok és esetlegesek. A klímaváltozás nem egyformán érint minden ökoszisztémát, és az ezekre épülő emberi társadalmak sebezhetősége is meglehetősen különböző. Így a környezeti változások különbözőképpen hatnak a mezőgazdaságból élőkre vagy a városokban élőkre; a szegénységgel küzdő embereket nagyobb mértékben sújtják, mint a biztosítással és az alkalmazkodáshoz szükséges pénzeszközökkel rendelkező gazdagabb embereket. A klímaváltozás jövőbeli hatásai (azok jellege és mértéke) attól is függenek, hogy a gazdasági-társadalmi fejlődés milyen irányba halad, milyen gyorsan és milyen határozott intézkedések születnek az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére.²⁷

A klímaváltozás elsődleges emberi jogi hatása, hogy tovább növeli az egyenlőtlenségeket mind a jelen nemzedékek között (a különböző nemzetek és társadalmi csoportok között), mind a jövő generációk tekintetében. Míg egyes területeken bizonyos társadalmi csoportok a szén-dioxid kibocsátással járó tevékenység előnyei mellett esetleg a

²⁴ Ld. http://www.vahava.hu/file/vezetoi_osszefoglalo.pdf A VAHAVA (VAltozás – HAtás – VAlaszok) projekt a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint a Magyar Tudományos Akadémia 2003 júniusában „A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok” címmel indított három éves közös kutatási projektje.

²⁵ Ld. bővebben: http://antsz.hu/okk/okbi/hirek/glob_meleg.htm, <http://www.greenfo.hu>

²⁶ Ld. Stern Review on the Economics of Climate Change. Forrás: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

²⁷ Ld. bővebben: SACHS, Wolfgang: Climate Change and Human Rights. Forrás: <http://www.interpeacenet.org/peacestudies/climatechange.pdf>

klímaváltozásnak is (átmenetileg) pozitív hatásait élvezhetik (így a kevésbé hideg tél előnyeit, vagy egyes mezőgazdasági ágazatokban – amíg a felmelegedés nem halad meg egy meghatározott szintet – jobb termésátlagokat),²⁸ addig ugyanezen területeken más társadalmi csoportok, vagy a más területeken élő emberek a negatív hatásoktól szenvednek. Általánosan elismert összefüggés, hogy a szegényebb rétegeket és országokat nagyobb mértékben sújtják a globális felmelegedés következményei, tovább növekszik a szegénység, így a társadalmi szakadék egyre mélyül. A jövő nemzedékek tekintetében pedig a klímaváltozás az életminőségen túl magának az emberi életnek a fennmaradási esélyét veszélyezteti. Egész népek és kultúrák eltűnésével kell számolni: különösen az őslakos népek jogait veszélyezteti az élőhelyeik megszűnése (pl. a tengerszint emelkedése miatt) vagy az ökoszisztéma olyan mértékű megváltozása, ami lehetetlenné teszi hagyományos életmódjuk folytatását (mint a sarkkörön túli felmelegedés teszi a kanadai eszkimó lakosság [inuitok] megélhetését jelentő vadászattal).

A klímaváltozás emberi jogokat érintő legkézenfekvőbb, leglátványosabb (közvetlen) hatásai egyrészt a természeti katasztrófák által az élethez és a testi épséghez való jog veszélyeztetésében, másrészt az emberi élet fenntartásához szükséges alapvető természeti kincsek lerombolása vagy veszélyeztetése által a vízhez, élelemhez és egészséghez való jog veszélyeztetésében jelentkeznek. Míg a Föld egyes térségeiben a tengerszint-emelkedés és az áradások veszélyeztetik az emberi élőhelyeket, és az emberi életet, addig más területeken (vagy az áradással, extrém esőzéssel sújtott térségekben időszakosan) az aszálykárokkal, az ivóvízbázis csökkenésével, kimerülésével kell szembenézni, és mindenütt a vízminőség romlásával kell számolni. A mezőgazdaság élelmiszer-termelő képessége csökken (nagyobb hőmérséklet emelkedés esetén a mérsékelt éghajlati övezetben is), ami az éhínség veszélyét vetíti előre, különösen a szegényebb országokban, ahol már ma is jellemző az alultápláltság. A rendelkezésre álló élelmiszer mennyiségének csökkenése (romló minőség mellett is) mindenképpen együtt jár az élelmiszer-árak növekedésével, ami a gazdagabb országokban is aránytalanul sújtja a lakosság szegényebb rétegeit (közvetve pedig fokozza a szociális ellátórendszerek terhelését), és növeli az alultápláltságtól szenvedők számát.

Az egészséghez való jog érvényesülésében meghatározó szerepe van a biztonságos ivóvíznek és a megfelelő élelemnek, ezek hiányában nyilvánvalóan az egészséghez való jog is veszélyeztetett. Az ivóvíz minőségi romlása a víz által terjesztett betegségek gyakoriságát növeli, az alultápláltság pedig különösen a gyermekek testi és szellemi fejlődését veszélyezteti, és a felnőttek körében is csökkent aktivitást eredményez. A megnövekedett hőség (amit sokszor a légszennyezettség és a magas páratartalom is tetézik) főként a városlakókat érinti, főként az időseket, betegeket, és azokat, akiknek nincs légkondicionálójuk. 2003-ban Európában a becslések szerint 22-35 ezer ember halt meg a nyári hőség következtében. Az átlaghőmérséklet emelkedésével a trópusi rovarok által terjesztett fertőző betegségek (mint a malária) is északabbra húzódnak. Már ma is évente 150 ezer halálesetet és 5 millió megbetegedést tulajdonítanak a globális felmelegedésnek a malária és egyéb betegségek terjedésére gyakorolt hatásának (főként a szegényebb országokban). A gazdagabb országokban a közvetlen egészségügyi károk az anyagi ráfordítások növelésével (védőoltásokra fordított kiadásokkal) megelőzhetők vagy mérsékelhetők.

²⁸ Ld. bővebben az Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC) jelentéseit; pl. Európára vonatkozóan: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter12.pdf>

Az extrém időjárási helyzetek természeti csapásokat eredményeznek (áradás, földcsuszamlás, stb.), amelyek emberéleteket követelhetnek, és nemcsak a túlélők testi épségét veszélyeztetik, hanem a katasztrófa élményének és a kitelepítésnek a mentális egészségügyi következményeivel is számolni kell. A hőség okozta és a fertőző betegségek mellett az egészségügyi ellátórendszernek fel kell készülnie a légúti és (az erősödő UV sugárzásnak köszönhető) bőrbetegségek gyakoriságának növekedésére is.

Az egészségügyi ellátórendszeren túl egyéb társadalmi alrendszerek működésére is hatással lehet a természeti katasztrófák következtében lakóhelyükről elmenekülők áradata. Az ökológiai vagy környezeti menekültek (akikre a jelenlegi nemzetközi jogi szabályok értelmében nem terjed ki a menekültek fogalma és jogállása) számát 2050-re 150 millióra, az akkori várható népesség 1,5 %-ára becsülik. Ez a jelenség csatlolva leglátványosabban vissza a klímaváltozás tipikusan szegényebb országokban és régiókban ható következményeit a klímaváltozás előidézésében nagyobb szerepet játszó fejlettebb országokba. A migrációs hullámok a fogadó országokban társadalmi feszültségeket okoznak a jóléti ellátórendszerekre gyakorolt nyomással és az egyre gyakoribb rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokkal.

A klímaváltozás hatásai következtében előforduló természeti katasztrófák, például az áradások vagy a nagy erejű szélviharok hatalmas anyagi károkat okoznak (pl. a lakóházakban), és ezáltal veszélyeztetik a tulajdonhoz való jog élvezetét, valamint a lakhatáshoz való jog érvényesülését is. A mezőgazdasági földterületek mint tulajdontárgyak is veszélybe kerülhetnek, és ez megfosztja az érintetteket a megélhetési forrásuktól (illetve másokat is az élelemhez való jog kielégítésének forrásaitól).

A klímaváltozás a gazdasági növekedésre is negatív hatással lehet: a mezőgazdasági megélhetésüket elvesztők munkanélkülivé válása és a szegénység növekedése a gazdasági és szociális jogok megsértéséhez vezet, illetve a szociális ellátórendszerek túlterhelését, a szegénység kezelése érdekében az állami jóléti kiadások növelésének szükségességét vetíti előre. Az állami költségvetési kiadások növelését igényli a katasztrófavédelem megerősítése, az árvizek elleni védekezés és egyéb megelőző-alkalmazkodó intézkedések megtétele is. A növekvő költségvetési kiadások fedezéséhez szükséges állami elvonások, továbbá a szélsőséges időjárási események következtében a gazdasági szféra szereplői által elszenvedett károk visszafogják a gazdasági növekedést, ami a gazdaság és az emberi jogok bonyolult összefüggés-rendszerében (a fentebb kifejtettek szerint) az emberi jogok széles skálájának megsértéséhez vezethet.

A klímaváltozás többször említett jellemzője, hogy növeli az egyenlőtlenségeket, a hasznok és a terhek egyenlőtlenül oszlanak el a klímaváltozást okozó (fokozó) gázokat kibocsátók és a klímaváltozás következményeit elszenvedők között. E felismerés nyomán a méltányosság és igazságosság elvei alapján vetették fel először a fejlettebb országok (a fő kibocsátók) felelősségét a fejlődő országokkal szemben. Ma már nemzetközi szinten egyre inkább előtérbe kerül a klímaváltozás emberi jogi alapú megközelítése.²⁹

Az osztó igazságosság alapján a környezeti veszélyek és ártalmak, valamint a befektetések előnyeinek egyenlő (diszkrimináció-mentes) elosztását hirdelve bontakozott ki az Amerikai Egyesült Államokban az 1980-as években az „Environmental Justice” mozgalom. A hagyományos környezetvédelmi kérdéseket társadalmi kontextusba helyezték, és rámutattak a környezetszennyezésnek az egyes társadalmi csoportokat aránytalanul

²⁹ Ld. pl. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20091&Cr=climate&Cr1=change> (Kofi Annan beszédének részlete).

nagyobb mértékben sújtó hatásaira, hangsúlyozva a faji és nemi alapú megkülönböztetést. Olyan jogok elismerésének szükségességét fogalmazták meg, mint a tiszta levegőhöz, földhöz, vízhez és élelemhez való alapvető jogok; környezeti információhoz való jog és részvételi jog a döntéshozatali folyamatokban; a dolgozók joga egészséges és biztonságos munkakörülményekhez anélkül, hogy választaniuk kellene a veszélyes megélhetés és a munkanélküliség között; a környezeti ártalmak áldozatainak teljes körű kártérítéshez és minőségi egészségügyi ellátáshoz való joga. A mozgalom szorgalmazta a jelen és jövő nemzedékek érdekében a fogyasztói szokások megváltoztatását, valamint az iskolai oktatásban a társadalmi és környezeti kérdések hangsúlyozását.

Ezzel párhuzamosan került előtérbe nemzetközi szinten a fenntartható fejlődés fogalma, amely fokozottan ráirányította a figyelmet a környezetvédelmi kérdésekre, azok gazdasági és társadalmi összefüggéseit is figyelembe véve. A fenntartható fejlődés emberi jogi megközelítése alapján a globális civil mozgalmak a környezeti emberi jogok elismerését javasolták a nemzetközi közösség számára. Ilyen jogok: az egészséges környezethez való jog (mint anyagi jog), amely magában foglalja az életet és az egészséget veszélyeztető ártalmaktól mentes környezethez való jogot, a környezetromboló és -szennyező tevékenységek elleni védelmet, a tiszta vízhez való jogot; valamint a környezetért cselekvéshez való jog (mint eljárási jog), amely a környezetet érintő döntéshozatalban való részvételhez, az ehhez szükséges tájékoztatáshoz való jogot, valamint a bírósághoz fordulás (közérdekű igényérvényesítés) jogát foglalja magában. Mindezek a jogok természetesen – az emberi jogok interdependenciája, kölcsönös összefüggése következtében – szoros kapcsolatban állnak a hatályos nemzetközi szerződésekben már elismert polgári és politikai, illetve gazdasági, szociális és kulturális jogokkal, mint az élethez, egészséghez való jog, egyesülési jog, véleménynyilvánítás szabadsága, tisztességes eljáráshoz való jog, stb. Megfogalmazódott továbbá a környezeti biztonsághoz való jog elismerésének igénye, valamint az áldozatok kártalanításhoz való joga.

Az osztó igazságosság elmélete (amelyre az ENSZ 1992. évi klímaváltozási keretegyezménye is épült) az emberek (államok) közötti egyenlőtlenségek kiegyenlítésére, a javak és jogok arányos elosztására törekszik, míg az emberi méltóságra épülő igazságosság elmélete bizonyos életkörülmények abszolút szükségességéből indul ki, amelyet mindenki számára biztosítani kell. Az emberi méltóság biztosítását szolgálják az emberi jogok. A klímaváltozás emberi jogi megközelítésének előnye, hogy a jogosultságok kötelezettségeket keletkeztetnek. Ebben a megközelítésben a környezetvédelem, a szén-dioxid kibocsátás csökkentése, valamint a klímaváltozás által okozott károk enyhítése nem kegy vagy jótékonyosság kérdése, hanem az államok kötelezettsége. Az emberi jogok nyelve egy közös nemzetközi nyelv,³⁰ és a globalizáció negatív hatásai elleni küzdelemben az emberi jogok tiszteletben tartására irányuló erőfeszítések példaként szolgálhatnak a klímaváltozás elleni küzdelemben.

Ezen közös nemzetközi nyelv alapján az emberi jogi kötelezettségek elsődleges címzettjei az államok. A gazdasági, szociális és kulturális jogokkal összefüggésben kialakult elméletnek és a vonatkozó nemzetközi jogi szabályoknak megfelelően az államok kötelezettsége a klímajogokkal kapcsolatban is három csoportba sorolható: 1. a tiszteletben tartás kötelezettsége (obligation to respect) elsősorban a káros kibocsátó tevékenységtől tartózkodást követeli meg az állam részéről; 2. a védelmi kötelezettség (obligation to

³⁰ Ld. Mary Robinson (az ENSZ egykori emberi jogi főbiztosa) Climate Change and Justice c. előadását (2006. december 11.): http://www.realizingrights.org/pdf/Barbara_Ward_Lecture_12-11-06_FINAL.pdf

protect) a harmadik személyek (államok vagy vállalatok) általi kibocsátással szembeni fellépéssel, nemzetközi együttműködés útján teljesíthető; 3. a szolgáltatási kötelezettség (obligation to fulfil) pedig megköveteli, hogy az állam tegyen megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy előmozdítsa a lakosság alkalmazkodó-képességét, gátakat építsen, stb.

A klímajogok hatékony érvényesítése a transznacionális vállalatok felelősségvállalása nélkül elképzelhetetlen. Jelenleg a nemzetközi jog csak az államok számára állapít meg kötelezettségeket, az emberi jogok megsértéséért is – az ellenőrzési, végrehajtási mechanizmusok korlátai között – csak az államok vonhatók felelősségre (a nemzetközi büncselekményektől eltekintve). A transznacionális vállalatok önkéntes alapon vesznek részt az emberi jogok előmozdítását célzó nemzetközi együttműködésben (ld. fent: Global Compact, corporate social responsibility). Ez az együttműködés már ma is felöleli a környezetvédelmi kérdéseket, így kiterjeszhető a klímaváltozás elleni küzdelemre, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére. Az államok feladata, hogy megfelelő ösztönző intézkedéseket fogadjanak el a transznacionális vállalatok és a nemzetközi üzleti szféra felelősségvállalásához ezen a területen, és eleget tegyenek védelmi kötelezettségüknek.

A klímajogoknak az is sajátossága, hogy a klimatikus hatások nem tulajdoníthatók egyetlen meghatározható felelősnek, az okozati összefüggés egy konkrét cselekvés és egy konkrét káresemény között legtöbbször nem kimutatható. Ezért is szükséges a nemzetközi összefogás a klímajogok érvényesítéséhez.

A klímaváltozás emberi jogi megközelítésének megerősödése azért is kívánatos, mert a méltányosság és az osztó igazságosság elvén alapuló eddigi nemzetközi törekvések nem vezettek eredményre, a kibocsátás szintje globálisan tovább növekszik. Persze az emberi jogi megközelítés sikeréhez sem fűzhetünk felhőtlen reményeket, ha figyelembe vesszük, hogy az egyik legnagyobb kibocsátó, az Amerikai Egyesült Államok – a Kiotói Jegyzőkönyvhöz hasonlóan – azokat az emberi jogi egyezményeket sem ratifikálta, amelyek a klímajogok biztosításának csíráját jelenthetnék. Ilyen például az ENSZ gyermekjogi egyezménye, amelynek értelmében minden gyermeknek joga van az elérhető legmagasabb szintű egészséghez (24. cikk), és az államok kötelessége megfelelő intézkedéseket tenni, pl. a tiszta ivóvíz biztosítása érdekében, a környezetszennyezés veszélyeinek és kockázatainak figyelembe vételével. Az egyezmény 4. cikke értelmében a gyermekjogok biztosításához szükséges intézkedéseket az államoknak a rendelkezésükre álló erőforrások maximális felhasználásával kell megtenniük, valamint a nemzetközi együttműködés keretében is. Ez a rendelkezés tehát egyfajta területen-kívüli felelősséget is keletkeztet. A klímaváltozás gyermekjogi megközelítése egyébként azért is szükséges, mert a gyermekeket (akik már a jövő nemzedékeit képviselik) a klímaváltozás és a környezetszennyezés hatásai a felnőtt lakossághoz képest aránytalanul sújtják. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint a halálozások 1/3-a környezeti ártalmakra vezethető vissza, ennek 40 % pedig az öt éven aluli gyermekeket érinti, akik a népességnek csak 10 %-át teszik ki.

Ugyancsak utal a nemzetközi együttműködés fontosságára a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amely biztosítja a megfelelő életszínvonalhoz (élelemhez, ruházathoz és lakhatáshoz) való jogot (11. cikk), valamint a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jogot (12. cikk). A hatályos emberi jogi egyezmények azonban csak közvetve biztosítanak környezeti/klímajogokat, és további hiányosságuk, hogy nem kapcsolódik hozzájuk valóban hatékony nemzetközi

ellenőrzési/kikényszerítő rendszer, csak az államok időszakos jelentéseinek vizsgálata alapján megfogalmazott ajánlások jelentik ezen jogok megsértésének „szankcióit.”

Mindenesetre a civil társadalom megpróbálja a rendelkezésre álló nemzetközi emberi jogi kereteket a leghatékonyabban felhasználni az államokkal szembeni nyomásgyakorlás 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.³¹ A sarkkörön túli olvadás ugyanis az inuitok (mint őslakos nép) hagyományos életmódját veszélyezteti: a jégkunyhók olvadása fenyeget, nyáron már légkondicionálót kell használniuk, és a jégpáncél elvékonyodása következtében a vadászat sem biztonságos. A panaszt benyújtók álláspontja szerint az Amerikai Egyesült Államok, amely a Föld népességének 5 %-át adja, ugyanakkor a szén-dioxid kibocsátás 25 %-áért felelős, és nem mutat hajlandóságot sem a csökkentésre, felelős ezért a klímaváltozásért, és az ezáltal okozott emberi jogi jogsértésekért.³² A Bizottság 2007 márciusában nyilvános meghallgatást tartott a panasz tárgyában, de állásfoglalására még várni kell. Első jelentése egyébként nem is nyilvános, csak a második jelentést hozhatja nyilvánosságra ajánlásaival, ha az első jelentés alapján az érintett állam nem teszi meg a szükségesnek ítélt intézkedéseket.

Bár a nemzetközi emberi jogi okmányok gyenge anyagi jogi alapokat teremtenek a környezeti jogok tekintetében, számos olyan nemzetközi szerződés született már, amely a részes államok kötelezettségévé teszi a környezeti eljárási jogok biztosítását. Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye,³³ amelyet 1992-ben fogadtak el és 1994-ben lépett hatályba, még nem biztosította alanyi jogként az információhoz jutás és a döntéshozatali folyamatban való részvétel jogát, csak az államok által az egyezmény végrehajtása érdekében tett intézkedések során előmozdítandó tényezőként említi a nyilvánosság részvételét és tájékoztatását (6. cikk). Jelentős előrelépést jelentett az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága égisze alatt Aarhus-ban, 1998-ban elfogadott (2001-ben hatályba lépett) egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. Az egyezménynek eddig 40 európai állam és az Európai Közösség vált részesévé. Az egyezmény alapján a részes államok kötelesek a környezetvédelmi ügyekben biztosítani a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez (amely kiterjed mind az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalra, mind a környezetet érintő általános tervek elfogadására, valamint a környezetet érintő jogalkotásra is) és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez. A környezeti eljárási jogokat tehát széles körben biztosítja, ugyanakkor környezeti anyagi jogokról nem rendelkezik. A preambulum és az 1. cikk is említi ugyan a jelen és jövő generációkban élő minden egyén jogát, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, mint amelynek előmozdítása az egyezmény célja, ez azonban nem tekinthető alanyi jognak. Az egyezmény megerősítésekor tett nyilatkozatában az Egyesült Királyság külön hangsúlyozta, hogy ez csak cél, törekvés, és nem jogosultság.

A környezeti anyagi jogok elismerésének egyik akadálya éppen a bírói érvényesíthetőség nehézsége – hasonlóan a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz. Nem véletlen, hogy először a környezeti eljárási jogok nyertek nemzetközi jogi elismerést, hiszen

³¹ A Bizottság hatásköréről és eljárásáról ld. bővebben: <http://www.cidh.oas.org/what.htm>

³² Ld. bővebben: Watt-Cloutier, Sheila: Global Warming and Human Rights. Forrás: <http://www.earthjustice.org/library/references/Background-for-IAHRC.pdf>

³³ Ld. bővebben: <http://www.unfccc.int>

ezek mind olyan jogosítványok, amelyek érvényesülése vagy megsértése bíróság által egyszerűen ellenőrizhető, jellegükben a polgári jogokhoz (tisztességes eljáráshoz való jog, fegyveregyenlőség, közérdekű adatok megismeréséhez való jog) hasonlatosak. Ezzel szemben a gazdasági, szociális és kulturális jogok tekintetében a nemzetközi szerződések a fokozatos megvalósítás kötelezettségét írják elő az adott állam teherbíró képességének korlátai között. Ezen kötelezettség teljesítése politikai értékválasztásokat, a kormányzati mérlegelés körébe tartozó, a különböző érdekek összehangolásán alapuló, súlyos költségvetési vonzatokkal járó intézkedéseket feltételez, amelyek bírósági felülvizsgálatát általában a hatalmi ágak elválasztásának elvére vagy a kellő szakértelem hiányára hivatkozással nem tartják elfogadhatónak. A gazdasági, szociális és kulturális jogoknak is van azonban egy olyan magja, amelyet minden körülmények között, mindenki számára biztosítani kell. Nemzeti bíróságok előtt a gyakorlatban egyre több példa van arra, hogy egyes második generációs jogok bíróság előtt érvényesíthetők. Mindegyik – tágan megfogalmazott – jognak vannak olyan elemei, amelyek bíróság előtt érvényesíthetők, és az ilyen elemek megfogalmazását a kötelezettségek hármas tipológiája (tiszteletben tartási, védelmi és szolgáltatási kötelezettség) is elősegíti.

A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi védelmének hatékonyabbá tételére irányuló törekvések között 1990-től kezdődően többször felmerült a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányához egy olyan fakultatív jegyzőkönyv kidolgozásának gondolata, mint amely a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódóan biztosítja az egyéni panaszok benyújtásának jogát. A fakultatív jegyzőkönyv kidolgozására irányuló folyamatban központi szerepet játszottak a gazdasági-szociális jogok természete és bírói érvényesíthetősége körüli viták. Felmerült, hogy csak egyes jogok tekintetében biztosítsák az egyéni panaszjogot (az állam választhat, hogy mely jogok esetében ismeri el vagy zárja ki az egyéni panaszjogot: à la carte vagy opt-out módszer), de a vitában részt vevők többsége az átfogó megközelítést támogatta, amely az ENSZ keretében létező egyéb egyéni panaszmechanizmusokhoz hasonlóan az Egyezségokmányban biztosított valamennyi jog tekintetében elismeri az egyéni panasz benyújtásának jogát. A fakultatív jegyzőkönyv tervezet megvitatása során felmerült (de a többség ellenezte) az államközi és az egyéni panaszjog mellett – az Európai Szociális Kartához hasonló módon – a Gazdasági és Szociális Tanács mellett konzultatív státussal rendelkező nem-kormányzati szervezetek számára a kollektív panaszjog biztosításának lehetősége is.³⁴ A kollektív panasz-mechanizmusok alkalmazásának lehetősége a klímajogokkal kapcsolatban is megvizsgálható (bár azt egyelőre az ENSZ emberi jogi rendszerétől idegennek tartják), az egyéni panaszjog nemzetközi közösség általi elfogadásának esélye azonban nagyon csekély. Ha a bírói érvényesíthetőséggel kapcsolatos aggályok elméleti szinten tisztázhatóak is, a gyakorlatban a potenciális panaszosok nagy száma (és a panaszáradatnak a nemzetközi jogvédelmi rendszer általi kezelhetlensége), a rendszer működtetésének költségei mindenképpen visszatartó hatást gyakorolnak az egyéni panaszjog elismerésével szemben még akkor is, ha az ENSZ keretében létrehozott egyéni panaszmechanizmusok eddigi működésének tapasztalatai szerint nem kellene ilyen panaszáradattal számolni.

Addig is a jelenlegi emberi jogi eszköztár intenzívebb felhasználása várható a klímaváltozás elleni küzdelemben. Az emberi jogi megközelítés alapján a globális felmelegedés ellen küzdők az egyes államokkal szemben – a kibocsátások csökkentése

³⁴ A folyamatról és tervezetekről ld. bővebben: <http://www2.ohchr.org/english/issues/escr/intro.htm>

érdekében – a szerződésen alapuló kötelezettségvállalásokra, ezek hiányában (ld. Amerikai Egyesült Államok) az ENSZ Alapokmányában vállalt kötelezettségekre és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára hivatkozhatnak. Bár az utóbbi dokumentum nemzetközi jogi értelemben nem kötelező erejű jogforrásként jött létre 1948-ban, mára egyre inkább elismertté válik kötelező ereje: egyes vélemények szerint azért kötelező, mert az államok gyakorlata és a számtalan hivatkozás útján mára a nemzetközi szokásjog részévé vált, mások szerint pedig már korábban is kötelező volt, mert az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozóan az ENSZ Alapokmányában foglalt általános rendelkezés értelmezésének tekinthető.³⁵ A Nyilatkozat a polgári és politikai jogok (köztük az élethez, az egyenlő méltósághoz, a tulajdonhoz való jog, a lakóhely megválasztásának szabadsága) mellett második generációs jogokat is biztosít: 22. cikke például kimondja, hogy minden személynek joga van a szociális biztonsághoz, és ahhoz, hogy „az államok erőfeszítései és a nemzetközi együttműködés eredményeképpen” a méltósághoz szükséges gazdasági, szociális és kulturális jogait kielégíthesse. A 25. cikk (1) bekezdése is számos olyan jogot fogalmaz meg, amelyeket az éghajlat-változás fokozottan veszélyeztet: kimondja, hogy mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, többek között élelemhez, lakáshoz, orvosi ellátáshoz, valamint mindazon esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akaratától független körülmények miatt elveszíti. A nemzetközi együttműködés keretében az államok kötelesek ezeknek a jogoknak az érvényesülését előmozdítani, és ezzel hozzájárulni a szegénység csökkentéséhez is.

4. A szegénység elleni küzdelem

A szegénység világszerte létező probléma, amely egyre növekvő méreteket ölt. Nemcsak a fejlődő világban, hanem Európában is emberek millióit érinti a szegénység. Az Európai Unió 400 millió lakosából 60 millió él a létminimum alatt (ami az országos átlagjövedelem 50%-a), és 2,7 millió a hajléktalan. Spanyolországban a lakosság 20 %-a él a létminimum alatt, és 4,5 %-a a legnagyobb szegénységben. Az Egyesült Királyságban a gyermekek egyharmada nő fel szegénységben.

Az abszolút szegénység fogalma a túléléshez szükséges minimális követelményekből indul ki. A definíció szerint alapfeltételként elfogadjuk, hogy léteznek olyan minimális kívánalmak, amelyek alatt az emberek a szegény kategóriába esnek. A leggyakrabban használt mérték a jövedelemszint: ahol egy személy vagy család jövedelme olyan szint alá esik, amely minimális követelménynek számítana egy elfogadható életszínvonal fenntartásához, akkor ez a személy vagy család szegénynek tekintendő. A relatív szegénység esetében valamely csoport helyzetét az ugyanabban a környezetben, közösségben vagy országban élők helyzetéhez viszonyítva határozzák meg vagy mérik le. Következésképpen előfordulhat, hogy a fejlett világban szegénynek tekintett személy valójában magasabb jövedelemmel rendelkezik, mint a kevésbé fejlett országban tehetősebbnek számító személy. A szegénység jelentése függ a világ országaiban és tájain elfogadott szokásoktól, kívánalmaktól és értékrendtől. Ilyen módon tehát annak észlelésében, hogy mi képez szegénységet, kulturális dimenziók is szerepet játszanak.

³⁵ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatáról és kötelező erejéről részletesebben ld.: KARDOS Gábor: A nemzetközi emberi jog diszkrét bája. Ötvenéves az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. *Fundamentum*, 1998. No. 4. 5-9.

Az egyik leggyakoribb előítélet a szegény emberekkel kapcsolatban, hogy azért kerülnek ilyen helyzetbe, mert ők maguk így akarják, vagy mert nem dolgoznak elég keményen - vagyis mert lusták és felelőtlenek. Ez a módja annak, hogy egyedül a szegényeket tegyük felelőssé helyzetükért. Ez azt sugallja, hogy a társadalomnak nem kell értük felelősséget vállalnia, és nem is tud velük semmit kezdeni. Ez a megközelítés szemben áll egy emberi jogokra építő kultúrával, mert megtagadja a kirekesztett helyzetbe került emberektől a lehetőséget, hogy méltóságban éljenek és gyakorolják jogaikat. Ráadásul egybemossa a szegénység következményeit (megváltozott viselkedési minták, drogozás, a munka megtagadása, alkohol fogyasztása stb.) a valódi, összetett okokkal.³⁶ A szegénység a legtöbb társadalomban a hatalom, az anyagi javak és a lehetőségek egyenlőtlen elosztásáról szól.³⁷ A szegénység megszüntetéséhez annak gyökereivel kell foglalkoznunk.

Az Emberi Jogok Világkonferenciáján, Bécsben (1993 júniusában) elfogadott Bécsi nyilatkozat és akcióprogram megfogalmazza, hogy a széles körben elterjedt legnagyobb szegénység létezése megakadályozza az emberi jogok teljes és tényleges élvezetét, különösen a gazdasági, szociális és kulturális jogokét (14. cikk). A megfelelő egészségügyi ellátás, oktatás, egyenlőség, hajlék stb. hiánya – ami a szegénység és a társadalomból való kizártság következménye – gátolja a hozzáférést a polgári és politikai jogokhoz, ami aztán megakadályozza az embereket abban, hogy követeljék gazdasági, szociális és kulturális jogaikat. A szegénység problémája is rámutat az emberi jogok oszthatatlanságára és kölcsönös összefüggésére.

A Koppenhágában tartott 1995-ös Világtalálkozón a társadalmi fejlődésért 185 ország elkötelezte magát, hogy megszünteti az abszolút szegénységet, és ennek érdekében konkrét terveket és javaslatokat fogadtak el, az akciótervben kitűzött célokat azonban nem valósították meg teljesen.

Bár az utóbbi 50 évben történt előrehaladás egy emberi jogi keret kifejlesztésének ügyében, és a nemzetek közössége elfogadta, hogy a fenntartható emberi fejlődés elképzelhetetlen az emberi jogok tiszteletben tartása nélkül, a létező nemzetközi okmányoknak csak igen korlátozott hatása volt a szegénység ellen folytatott harcra. Egyes nemzetközi egyezmények, mint például a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, rendelkeznek a megfelelő életszínvonalhoz való jogról, beleértve ebbe a megfelelő ételmezt, ruházatot és lakást, azonban ezen okmányok egyelőre nem tartalmazzák a jogok kikényszerítésére alkalmas mechanizmusokat. Ezért kell ismételtén utalnunk azon fakultatív jegyzőkönyv tervezetének jelentőségére, amely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában biztosított jogokkal kapcsolatban kívánja biztosítani az egyéni panaszjogot.

A szegénység egyaránt érinti a jelen és a jövő generációk emberi jogainak érvényesülését. A világon naponta 27-30 ezer gyermek hal meg a szegénység következtében. Ezekben a halálozásokban szerepet játszik az alultápláltság, az egészségügyi ellátórendszer (vagy ahhoz való hozzáférés) hiánya, és számos olyan járványos megbetegedés (pl. kanyaró, tífusz), amely például védőoltásokkal megelőzhető vagy megfelelő gyógyszerekkel gyógyítható lenne. Évente 1 millió ember hal meg maláriában, amelyet a WHO a szegénység betegségének és a szegénység okának is nevezett. Az afrikai országokban a malária közvetlen és közvetett költségei akár az összes egészségügyi kiadás 40%-át is elérhetik. Ezzel összefüggésben meg kell említeni, hogy az éghajlatváltozás

³⁶ <http://kompasz.balzac.zpok.hu/kompasz/szegenyseg>

³⁷ Az ENSZ fejlesztési programja, 2001.

következtében a malária terjedése, az ezzel kapcsolatos egészségügyi kiadások növekedése, esetleg a szegénység elmélyülése az európai országokat is fenyegetheti. Immár a fejlett országokban is emelkedik a TBC-s megbetegedések száma, különösen annak új, ellenálló fajtája, amellyel szemben a BCG védőoltás is hatástalan. A szegényebb országokban ugyanakkor még ez a védőoltás sem hozzáférhető. Így ma a világ lakosságának 1/3-a fertőzött TBC-vel, évente 8,8 millió új fertőzést regisztrálnak, és a megbetegedések közül évente 1,75 millió halálos. Különösen gyakori halálok a TBC azoknál, akik HIV-vírussal is fertőzöttek. A HIV-fertőzöttek számát ma a világon 32,8 millióra becsülik. 2007-ben 2,5 millió új fertőzést regisztráltak, és kb. 2 millió ember halt meg AIDS betegségben.

Ezek a járványok és megbetegedések fokozottabb mértékben sújtják a szegényebb országokat, ahol sem a megelőzésre, sem a gyógyításra nem áll rendelkezésre a szükséges pénzügyi fedezet, ugyanakkor az ezekkel a betegségekkel kapcsolatos kiadások, mint az afrikai országokban a maláriával kapcsolatosak, elvonják a gazdasági fejlődés forrásait, csökkentik a fejlesztési forrásokat, így konzerválják a gazdasági fejletlenséget és a szegénységet. Ezek a betegségek ugyanakkor a fejlett országokban is nagyobb mértékben sújtják a szegényebb népeket, és így mélyítik a társadalmi szakadékot és akadályozzák az emberi jogok egyenlő élvezetét. Továbbá a fejlett országokban feszültségeket okozhat a fejlődő országokból a szegénység hatására meginduló migráció is, ezért is hatékonyabb nemzetközi együttműködési formákat kell találniuk a szegénység okainak kezelésére, felszámolására.

Ennek része a környezet pusztulásának megakadályozása (éghajlatváltozás kezelése) is, és felül kell vizsgálni a globális (pénzügyi) kormányzás szervezeteinek politikáját és tevékenységét, amely sokak szerint nagymértékben felelőssé tehető a szegénység-csapda kialakulásáért. Ezek a szervezetek ugyanis az adósságkezelés keretében megkövetelik az egészségügyi és oktatási kiadások csökkentését is, ami (különösen a humán-erőforrás oldaláról) csökkenti a fejlődés forrásait, konzerválja vagy elmélyíti a szegénységet. A jelenleg működő segélyprogramokkal szemben (mint pl. a Food Aid) is kritikaként fogalmazódik meg, hogy azok a donor országok érdekei által vezérelve működnek, és sokszor a fejlesztés érdekeivel ellentétesek. Emellett a szegénység elleni küzdelem hatékonyabb korrupció-elleni fellépést is igényel.³⁸ A szegénység kezelésének szükségessége az utóbbi időben egyre gyakrabban felmerül a terrorizmus társadalmi támogatottságának csökkentésével, a terrorizmus terjedéséhez vezető okok felszámolásával összefüggésben is.

5. A terrorizmus és hatása az emberi jogok gyakorlására

A terrorizmus az erőszak alkalmazásának, vagy az azzal való fenyegetésnek olyan stratégiája, amelynek elsődleges célja félelem, zavar keltése és ennek révén meghatározott politikai eredmények elérése. A terrorizmus esetében az erőszak közvetlen áldozatait, kárvallottait legfeljebb csak szimbolikus kapcsolatban állnak az akció valódi céljával, kiválasztásuk másodlagos jelentőségű, legtöbbször véletlenszerű. A terrorizmus modern formáinak kialakulásában fontos szerepe van a tömegmédiának, mely nemzetközi méretekben képes az embereket az erőszak sokkoló jeleneteinek részeseivé tenni, azok hatását felfokozni.³⁹ A modern terrorizmus az ellenfeleit, és azok jelképeit igyekszik

³⁸ Bővebben ld. <http://www.globalissues.org>

³⁹ <http://hu.wikipedia.org/wiki/Terrorizmus>

támadni még a személyekben is. A terrorista szervezetek működéséhez és a terrorista tevékenységhez szükséges feltételek (szervezetalakítás szabadsága, információk szabad áramlása) a szabadabb társadalmakban kedvezőbbek, ezzel magyarázható, hogy a hidegháború alatt szinte kizárólag Nyugat-Európában történtek terrortámadások.⁴⁰

Az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadással új biztonságpolitikai időszámítás vette kezdetét, rátapintva a globalizálódó világ érzékeny pontjára: a terrorszervezetek módszerei viharos sebességgel változnak, gyarapodnak, „nemzetköziesednek”. A „klasszikus” gépeltérítéses akciókat felváltották az emberrablások és robbantásos merényletek, az amerikai nagyvárosokat sújtó, sokkoló merénylet-sorozat pedig megmutatta: a repülőgép-eltérítés nem csupán követelések kikényszerítésére, hanem kvázi fegyverként is szolgálhat.

A legújabb kori terrorizmus eseményei előtérbe helyezték az iszlám radikalizálódott erőit, a muszlim világ szélsőséges ideológusait, színre lépett a korábban szinte alig ismert al-Kaida. A terror-világhálózat sejtjei nehezen azonosíthatóak, a biztonságérzetet radikálisan romboló eszközeik meghökkentőek, alkalmazásuk váratlan. A 2003. november 20-i isztambuli, majd a 2004. március 11-i madridi merényletek nyomán látható lett, hogy az iszlám radikálisok – az „ösellenségként” számon tartott Egyesült Államok mellett – képesek és készek a „vén Európa” demokráciái elleni akciók végrehajtására is. A sokkot okozó események fókuszában már nem csupán a rombolás és a félelemkeltés, hanem a politikai befolyásolás szándéka állt.⁴¹

A nemzetközi terrorizmus egyrészt a nemzetközi szervezett bűnözés egyik formájának tekinthető, másrészt több szállal kapcsolódik a nemzetközi szervezett bűnözés egyéb formáihoz, ezért a nemzetközi szervezett bűnözés elleni fellépés a terrorizmus elleni küzdelemnek is fontos része. A terrorizmus technikai infrastruktúrája napjainkban szorosan összefonódik a szervezett bűnözés infrastruktúrájával, így a terrorcselekményekhez szükséges eszközök (pl. robbanószerek, fegyverek) is egyszerűen beszerezhetők mindenütt, ahol a szervezett bűnözés is hasonló eszközöket használ fel tevékenysége során. A szervezett bűnözés és a terrorizmus kapcsolatának másik fontos bizonyítékát már régóta a két csoporttípus azonos pénzügyi háttérében – elsősorban az illegális drogkereskedelemben, az embercsempészetben, a nőkereskedelemben, a pénzmosási akciókban stb. – láttatja számos elemző. Bizonyos értelemben hasonló szemléletet tett magáévá a nemzetközi közösség is, amely a terrorizmus elleni küzdelem egyik kulcsfontosságú területének tekinti a terrorizmus pénzügyi háttérének korlátozását és meggyengítését. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem azonban jóval nehezebb és kevésbé hatékony az új típusú terrorizmust képviselő csoportok esetében: egyrészt, mert az általuk elkövetett merényletek megszervezése és végrehajtása – miként azt New York, Madrid és London példája is mutatja – viszonylag olcsó; másrészt, mert számos szakértő szerint a merényletekhez szükséges pénzügyi tranzakcióknál e terror-csoportok könnyen megkerülhetik, és valószínűleg meg is kerülik, a „hivatalos és követhető” csatornákat.⁴² Ugyanakkor a terrorizmussal, a terrorizmus támogatásával összefüggő feketelistázás

⁴⁰ Huber Szebasztián: Terrorizmus Európában a XX. század második felében. Biztonságpolitika és terrorizmus, 2002. január. Forrás: <http://iroga.hu/biztonsagpolitika/Huber.htm>

⁴¹ <http://www.nbh.hu/bmenu6h.htm>

⁴² Tálás Péter: A nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés hatása a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára.

Forrás: http://www.mtaki.hu/docs/all_in_one/talas_peter_nemzetkozi_terrorizmus.pdf

gyakorlatát nemcsak hatékonysági, célszerűségi, hanem emberi jogi szempontból is komoly bírálatok érik, különösen az eljárási garanciák hiánya miatt.⁴³

Az Európai Unió először 2001 decemberében – a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően – fogadott el korlátozó intézkedéseket terrorcselekményekben részt vevő személyek és szervezetek ellen. Az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott 1373 (2001) ENSZ BT-határozat végrehajtása érdekében az Unió elfogadta a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspontra, valamint a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK tanácsi rendeletet. A 2001/931/KKBP közös álláspontra meghatározza a terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek listára vételének kritériumait, és beazonosítja a terrorcselekményeknek minősülő cselekményeket, amelyekre a rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében fokozott intézkedések vonatkoznak. A 2580/2001/EK tanácsi rendelet a jegyzékben szereplő személyek, csoportok vagy szervezetek valamennyi pénzeszközének, vagyoni értékének és gazdasági erőforrásának befagyasztásáról rendelkezik. Emellett megállapítja, hogy semmiféle pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást – sem közvetve, sem közvetlenül – nem lehet a rendelkezésükre bocsátani. Ugyanakkor előír humanitárius célú mentességeket is, amelyek bizonyos körülmények között – mint például élelmiszerek, gyógyszerek vagy jogi költségek kifizetése – lehetővé teszik a pénzeszközök felhasználását.

A 2001/931/KKBP közös álláspontra 1. cikkének (3) bekezdése meghatározza a „terrorcselekmény” jelentését. Eszerint a „terrorcselekmények” olyan szándékos cselekmények, amelyek jellegük vagy összefüggéseik révén súlyos kárt okozhatnak egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyeket a nemzeti jog bűncselekményként határoz meg. Ezek közé tartoznak a következők:

- emberélet elleni merényletek,
- személyek testi épsége elleni merényletek,
- emberrablás vagy túszszedés,
- kormányzati vagy egyéb közintézmény, közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény súlyos károsodásának előidézése,
- légitársaság, hajó vagy más közlekedési vagy áruszállítási eszköz elfoglalása,
- fegyverek, robbanóanyagok vagy nukleáris, biológiai vagy vegyi fegyverek gyártása, birtoklása, megszerzése, szállítása, rendelkezésre bocsátása vagy felhasználása, valamint biológiai és vegyi fegyverek kutatása és fejlesztése,
- részvétel terrorista csoport tevékenységében, ideértve információk vagy anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátását, vagy a csoport tevékenységének finanszírozását bármilyen módon, annak tudatában, hogy az hozzájárul a csoport bűnöző tevékenységeihez.

Ahhoz, hogy ezek a cselekmények terrorcselekményeknek minősüljenek, abból a célból kell elkövetni őket, hogy a lakosságot komolyan megfélemlítsék, vagy egy kormányt vagy egy nemzetközi szervezetet jogellenes módon arra kényszerítsenek, hogy az valamilyen cselekményt tegyen meg vagy ne tegyen meg, vagy hogy súlyosan megingassák,

⁴³ L.: Speech by the Right Hon Terry Davis Secretary General of the Council of Europe; United Nations Human Rights Council, Geneva, 4 March 2008.

http://www.coe.int/t/secretarygeneral/sg/speeches/2008/F_04032008_UN_Human_Rights_Council_EN.asp

vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését.⁴⁴

Vitathatatlan, hogy a terrorizmus alapjaiban fenyegeti a demokratikus társadalom működését, az emberi jogok élvezetét, az egyéni szabadságjogok gyakorlását. A terrorizmus közvetlenül fenyegeti az élethez és testi épséghez, valamint a tulajdonhoz való jogot, aláássa a biztonságérzetet és a biztonsághoz való jog élvezetét. A terrorista csoportok által elkövetett akciók az uralkodó nemzetközi jogi felfogás értelmében nem tekinthetők emberi jogi jogsértéseknek, mert ilyen jogsértéseket csak az államok követhetnek el,⁴⁵ ugyanakkor a terrorista cselekmények bűncselekménynek minősülnek, amelyekkel szemben az államok – az emberi jogok védelmére irányuló pozitív kötelezettségeikre is tekintettel – kötelesek fellépni. Mindazonáltal a nemzetek közössége hamar felismerte, hogy nemcsak maguk a terrorista cselekmények, hanem az azokra adott államhatalmi válaszok is széles körben veszélyeztetik az emberi jogok érvényesülését. A terrorizmus elleni harcban elfogadott korlátozó intézkedések gyengíthetik a demokratikus társadalom működését, és ezzel maguk is hozzájárulnak a terrorista akciók céljainak megvalósításához, nevezetesen az egyetemes érvényre aspiráló (nyugatinak tartott) demokratikus társadalmi és emberi jogi értékek gyengítéséhez és felszámolásához. Ez a felismerés a különböző nemzetközi szervezetekben olyan politikai jellegű határozatok és nyilatkozatok elfogadásához vezetett, amelyek hangsúlyozták, hogy a terrorizmus elleni harc során is tiszteletben kell tartani az emberi jogok védelmére vonatkozó normákat.

A folyamatban élen járt az Európa Tanács, amelynek Miniszteri Bizottsága 2002. július 11-én elfogadta az emberi jogokról és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló útmutatót.⁴⁶ A dokumentum preambulumban megállapítja, hogy a terrorizmus súlyosan sérti az emberi jogokat, veszélyt jelent a demokráciára és célja a törvényesen megalakított kormányok destabilizálása, valamint a pluralista polgári társadalom aláásása. Határozottan elítéli, igazolhatatlan és büntetendő cselekménynek tekinti a terrorizmus minden cselekményét és módszerét. Megállapítja ugyanakkor, hogy nemcsak lehetséges, de szükséges is olyan módon harcolni a terrorizmus ellen, amely az emberi jogokat és a jogállamiság elveit, adott esetben pedig a nemzetközi humanitárius jog szabályait is tiszteletben tartja, kizárva az önkényesség és a diszkriminatív vagy rasszista bánásmód minden megnyilvánulását. Hangsúlyozza, hogy az államok kötelessége, hogy megvédjék a területükön élők emberi jogait, különösen az élethez való jogát a terrorista cselekményektől. Az államoknak együtt kell működniük a terrorista cselekmények elkövetőinek, szervezőinek és támogatóinak igazságszolgáltatás elé állítása és felelősségre vonása érdekében, és az áldozatoknak megfelelő kártalanítást kell nyújtani.⁴⁷

Már ez a dokumentum is rámutatott, hogy a terrorizmus elleni küzdelemnek magában kell foglalnia olyan hosszú távú intézkedéseket is, amelyek célja a terrorizmus okainak megelőzése, különösen a társadalmi kohézió, valamint a multikulturális és a

⁴⁴ http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/080206_combatterrorism_HU.pdf

⁴⁵ Lakatos István: Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának 61. ülészsaka. *Acta Humana*, 2005. 4. szám

⁴⁶ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=991179&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

⁴⁷ L. még: Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts (Adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2005 at the 917th meeting of the Ministers' Deputies)

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=829533&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

vallásközi párbeszéd előmozdítása útján. A terrorizmus terjedéséhez vezető okokról és azok kezeléséről az Európa Tanács keretében 2007 áprilisában rendeztek konferenciát,⁴⁸ amelyen többek között a következő problémákat jelölték meg a terrorizmust elősegítő okok között:

- a gyökértelemné vált emberek elidegenedése és identitásválsága;
- a gyors társadalmi és politikai változások és az ezzel járó nehézségek, amelyeket az erőszakos célokat kitűző politikai szereplők kihasználnak;
- szélesebb körű politikai konfliktusok, amelyekre úgy tűnik, nincs igazságos megoldás;
- az igazolás és a mozgósítás érdekében visszaélés a vallással;
- szelektív történelmi leírások, amelyek a terrorizmust a megalázásra és elnyomásra adott igazságos válaszként mutatják be;
- a szólásszabadsággal és a sajtószabadsággal való visszaélés az erőszakra buzdítás érdekében;
- kettős erkölcsi mércék létezése.

A konferencia résztvevői szerint az okok megfelelő kezelése érdekében fokozott nemzetközi együttműködés szükséges, különösen a nemzetközi terrorizmus elleni átfogó ENSZ egyezmény elfogadása. A terrorizmus elleni intézkedéseknek összhangban kell lenniük az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság követelményeivel, valamint a társadalmi igazságosság elveivel. Az intézkedések kizárólag és közvetlenül csak a terrorcselekmények elkövetői ellen irányulhatnak, nem valamely nemzeti, etnikai vagy vallási közösség ellen. A világ különböző régióiban történt terrorista cselekmények és megnyilvánulások értelmezésénél és értékelésénél el kell kerülni a politikai, etnikai vagy vallási alapokon nyugvó kettős mérce alkalmazását (nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt). Olyan nyitott politikai rendszert kell létrehozni és fenntartani, amelyben legális úton kifejeződéhetnek a sérelmek, ezért biztosítani kell az emberi jogok védelmét és demokrácia működését. Hatékony intézkedéseket kell tenni a strukturális egyenlőtlenségek kezelésére, továbbá a szélsőséges ideológiák ellensúlyozására, az azok vonzerejét növelő kockázati tényezők csökkentésére. A kormányoknak felelős, etikus és számon kérhető külpolitikát kell folytatniuk, belpolitikailag pedig a bevándorlók integrációjának, a kulturális sokféleségnek az előmozdítására kell törekedniük az interkulturális és a vallások közötti párbeszéd útján. A közvéleményt tájékoztatni kell a terrorizmus veszélyeiről, és be kell vonni a megelőzésbe.

Az Európa Tanácshoz hasonlóan, amelynek terrorizmus elleni fellépése három pilléren – a jogi fellépés erősítésén, az alapvető értékek védelmén és az okok kezelésén – nyugszik, az ENSZ is a nemzetközi együttműködés erősítésére törekszik a terrorizmussal szembeni jogi eszköztár megteremtése és felhasználása terén, ugyanakkor az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményére figyelmeztet, és előtérbe helyezi a terrorizmus terjedéséhez vezető okok kezelésének kérdését. Az ENSZ 2006. szeptember 20-án elfogadott Globális Terrorizmus-elleni Stratégiája⁴⁹ elsőként ezeknek az okoknak a felszámolásához szükséges intézkedéseket foglalja össze. Az okok között – amelyek ugyanakkor nem igazolják a terrorista cselekményeket – a megoldatlan konfliktusokat, az

⁴⁸ International Conference "Why terrorism? Addressing the Conditions Conducive to the Spread of Terrorism" Conclusions (Strasbourg, 25-26 April 2007) [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/fight_against_terrorism/8_Conference/Conf%20Prev%20Terr%20\(2007\)%20E%20Conclusions.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/fight_against_terrorism/8_Conference/Conf%20Prev%20Terr%20(2007)%20E%20Conclusions.pdf)

⁴⁹ United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: A/RES/60/288.

emberi jogok megsértését, jogállamiság hiányát, az etnikai, nemzeti, vallási diszkriminációt, a politikai kirekesztést és a társadalmi-gazdasági marginalizációt emeli ki, amelyek kezelésére szolgáló eszközök: a nemzetközi viták békés rendezése, béketeremtés és békefenntartás; a kultúrák, vallások közötti párbeszéd, megértés előmozdítása, ideértve a vallási defamáció megelőzését, valamint oktatás és tájékoztató kampányok útján a vallási tolerancia növelését; a *Millennium Development Goals* fejlesztési céljainak megvalósítása, a szegénység felszámolása, a gazdasági növekedés előmozdítása; a fenntartható fejlődés biztosítása; társadalmi felzárkóztatási programok, a fiatalok munkanélküliségének kezelése; a megfelelő kormányzás, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítását célzó programok; valamint a terrorista cselekményre felbujtást tiltó intézkedések.

A nemzetközi szervezetekben a terrorizmus elleni küzdelem keretében eddig elsősorban a terrorcselekmények elkövetőinek felelősségre vonásának nemzetközi együttműködés útján történő lehetővé tétele érdekében születtek jogilag kötelező okmányok, amelyek a kiadni vagy megbüntetni elvire épülnek. Ilyen például az Európa Tanács keretében 1977-ben elfogadott, a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezmény is, amelynek ma 46 európai állam részese. Ezekre az egyezményekre különösen azért volt szükség, mert sokan és sokáig a terrorista akciókat politikai bűncselekményeknek tekintették, amelyekre a kiadási egyezmények nem terjedtek ki, illetve a feltételezett elkövetők politikai üldözésétől tartottak. Azonban azokban az esetekben is biztosítani kellett, hogy a terrorcselekmények elkövetői ne maradjanak büntetlenül, amikor az elkövetés helye szerinti állam részére kiadásnak jogi akadályai voltak, ugyanakkor a kiadni kért személy tartózkodási helye szerinti állam büntetőjogi szabályainak hatálya nem terjedt ki az elkövetett cselekményre (hiszen többnyire külföldön, külföldi személy, külföldiek ellen követte el). Ilyen esetekben a nemzetközi szerződésekre volt szükség a büntető joghatóság megalapozásához, illetve a nemzetközi bűnügyi jogsegély feltételeinek megteremtéséhez.

A nemzetközi terrorizmus legújabb hullámának következtében előtérbe kerültek a terrorcselekmények megelőzésére irányuló törekvések. Az ilyen intézkedések megerősítését célozza az Európa Tanács 2005-ben elfogadott, a terrorizmus megelőzéséről szóló egyezménye is. Ez az egyezmény a terrorizmus definícióját illetően az egyéb nemzetközi szerződések által meghatározott cselekményekre utal, amelyek megelőzése érdekében a nemzetközi együttműködés kiterjed az információ-átadásra, a rendfenntartó erők képzésére, a tapasztalatcserére. Az államok kötelezettséget vállalnak a terrorizmussal kapcsolatos bizonyos előkészítő cselekmények büntetendővé nyilvánítására és megbüntetésére – a jogi személyekre is kiterjedően –, mint például a terrorcselekmények elkövetésére felhívás, terrorizmusra toborzás vagy terrorizmusra kiképzés. Az államok továbbá kötelezik magukat, hogy a lehető legteljesebb mértékben együttműködnek a terrorcselekmények nyomozása során, jogsegélyt nyújtanak a bizonyítékok beszerzéséhez. Ha a kiadásnak – emberi jogi szempontok figyelembe vételével – akadálya van, maguk folytatják le a büntetőeljárást. Az egyezmény rendelkezik a nemzeti terrorizmus-megelőzési politika kialakításának szükségességéről is, amelybe be kell vonni a civil társadalmat is, és amelynek alapvetően a tolerancia és megértés előmozdítására kell épülnie. Különösen fontos ez a szempont annak fényében, hogy az iszlám fundamentalizmus jegyében elkövetett terrortámadások következtében a nyugati társadalmakban erőteljesen megnövekedett a muszlim-ellenesség, amelynek megnyilvánulásai – az emberi jogokat sértő államhatalmi intézkedések mellett – nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt fokozzák azokat a társadalmi feszültségeket,

amelyek hozzájárulnak a terroristák céljainak, és ezen keresztül a terrorizmus eszközeinek támogatottságához.

Az ENSZ keretében még nem sikerült elfogadni a nemzetközi terrorizmus elleni átfogó egyezményt, amelynek kidolgozása az 1990-es évek közepe óta napirenden van. A már nagyrészt elkészült tervezet céglegesítésének és elfogadásának legfontosabb akadálya, hogy bár az államok általában egyetértenek a nemzetközi terrorizmus felszámolásának fontosságával, a gyakorlatban a terrorizmus definíciójával kapcsolatos lényeges kérdésekben eltérnek az álláspontok. Nincs egyetértés abban, hogy mi a terrorizmus, ez milyen kapcsolatban áll például a nemzeti felszabadító mozgalmakkal, valamint ennek fogalma alá tartozik-e az államterror, az állam fegyveres erőinek tevékenysége. A tervezet értelmében az államok a terrorista cselekmények büntetendővé nyilvánítása mellett köteleznék magukat, hogy nem szerveznek, és nem finanszíroznak ilyen cselekményeket más államok területén, nem is ösztönzik, és nem tolerálják az ilyen cselekményeket, továbbá a menekültügyi eljárásokban is figyelembe veszik a menedékkérő terrorizmussal kapcsolatos érintettségét. Az információcsere mellett vállalnák, hogy nemzetközi bünyügyi együttműködési és kiadatási egyezményeket kötnek és érvényesítik a kiadni vagy megbüntetni alapelvet.⁵⁰

Az Új világrend számos, globális méretekben ható tényező erőterében formálódik, s központi kategóriája a biztonság, amely az emberi élet, a humánszféra, valamint a világot átfogó intézmények garanciájaként fogalmazódik meg. A biztonsági tényezők a terrorizmussal, a globális felmelegedéssel, a pénzügyi rendszerek működésével és más jelenségekkel összefüggésben sokoldalú politikai és jogi mérlegelést kívánnak. Míg nemzeti szinten a biztonság határai az alkotmányos rend, a politikai élet, a nyilvánosság, a piac működése alapján jelölhetők ki, a nemzetközi viszonyrendszerben kényes kompromisszumokon alapuló megoldásokat kell kiépíteni.

⁵⁰ Ld. bővebben: Draft Comprehensive Convention on International Terrorism; <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/intlterr.pdf>