

DR. ASZÓDI ILONA – DR. KONDOROSI FERENC

A mi jogunk

A jogállamiság
Választási rendszer

A tulajdonjog

Demokrácia

A szociális jog

Közjog és magánjog

Nemzedékek tudása

DR. ASZÓDI ILONA – DR. KONDOROSI FERENC

A mi jogunk

Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest

Kiegészítés A mi jogunk című felsőoktatási tankönyvhöz

Lektorálta:
DR. VISEGRÁDY ANTAL

© dr. Aszódi Ilona, dr. Kondorosi Ferenc,
Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013

Minden jog fenntartva. A mű egészének vagy bármely részének mechanikus, illetve elektronikus másolása, sokszorosítása, valamint információszolgáltató rendszerben való tárolása és továbbítása a Kiadó előzetes írásbeli engedélyéhez kötött

Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt.
www.ntk.hu
Vevőszolgálat: info@ntk.hu
Telefon: 06-80-200-788

A kiadásért felel: Kiss János Tamás vezérigazgató
Raktári szám: 40138
Felelős szerkesztő: Hernádi Katalin
Műszaki igazgató: Babicsné Vasvári Etelka
Borítóterv: Korda Ágnes
Műszaki szerkesztő: Dobó Nándor
Első kiadás, 2013

Tartalom

Bevezető	4
A jogállamfogalmak kis körképe.....	4
A joguralom erősítése nemzetközi szinten.....	7
A jogállam és a gazdasági fejlődés összefüggései.....	10
A gazdasági válság politikai kihívásai az államok nemzetközi kapcsolataiban.....	15
A válság hatása a globális kormányzás intézményeire.....	22
A jogbiztonság helye a humán biztonság fogalomrendszerében.....	24
A botladozó jogállam – A XXI. század már ismertté vált kihívásai.....	34
A fenntartható fejlődés.....	34
Klímaváltozás. A globális felmelegedés.....	41
A klímaváltozás emberi jogi aspektusai.....	44
A szegénység elleni küzdelem.....	53
A járványok és egyéb betegségek terjedésének hatása a fejlődésre és a biztonságra.....	63
A nemzetközi migráció biztonsági kihívásai.....	71
A nemzetközi szervezett bűnözés.....	78
A terrorizmus és hatása az emberi jogok gyakorlására.....	83

Bevezető

A MI JOGUNK politikamentes mű. Ez akkor is igaz, ha napjainkban a jog egyetlen megnyilvánulását sem lehet a politikai küzdőtérről kivonni. Politikai folyamatok gerjesztik és mérsékelik a válságot, még akkor is, ha a jog uralma és a világgazdasági válság jelenségei nem éppen egymást erősítik.

A MI JOGUNK már azzal a célkitűzéssel is jelzi a jogállam iránti elkötelezettségét, hogy megpróbálja a valóság viszonyai között kiemelni a jog küldetését. A szerzők nem kívánják túlértékelni szerepüket, lehetőségüket és persze gondolataikat, nézeteiket sem, mégis jelentős lépést tesznek a jog uralmának megszilárdítása érdekében. Ez a jelentős lépés nem törvényalkotás, nem választási ígéret sokasága, hanem annak a nézetnek a megszilárdítása a kötetet tanulmányozó hallgatók, szakértők számára, hogy a jog igenis érték, és a jog – ha nem is szelídíti meg, de – megzabolazza magát az államot is.

A jogállamfogalmak kis körképe

E fejezetben nehéz, komoly tudományos fejtegetések, elemzések következnek. A tudomány világában kidolgozott, feltárt összefüggéseket mutatunk be a jognak is működési terepet adó új világrendről, az új biztonsági architektúráról, a ma kormányzók politikai, jogi felelősségéről, a jogilag is megragadható sokfajta kihívás felszámolásáról. Megemlítünk sok kiváló tudóst: jogászt, szociológust, politikai elemzőt. Nem feladat valamennyi szaktekintély összes gondolatát megtanulni. Azt kell látni, tudni, hogyan fejlődik a jogi gondolkodás, mit is látunk meg, ismerünk meg a világról a jog erejével.

A jogállam fogalmának számos meghatározása létezik a különböző jogi hagyományok és jogi kultúrák függvényében. A meghatározásokban közösnek tekinthető, hogy a jogállam olyan állam, ahol a közhatalom gyakorlását a jogszabályok korlátozzák. A jogállamiság vagy joguralom konkrét fogalmi elemei azonban az egyes meghatározásokban változóak. A formális meghatározások („*thin concept*”) eljárási keretekben gondolkodnak, a jogállam az, ahol a közhatalom a jogszabályok előírásainak megfelelően jár el, függetlenül a törvények tartalmától. A tartalmi megközelítés („*thick concept*”) szerint azonban a jogszabályoknak olyan tartalmi követelményeknek is meg kell felelniük, mint például az igazságosság, az alkotmányosság vagy az emberi jogok védelme. A harmadik, funkcionális megközelítés hasonlít a tartalmi megközelítésre, de a szabályozás tartalmi elemeihez képest nagyobb hangsúlyt helyez arra, hogy a jogrendszer milyen hatékonyan képes betölteni a szerepét, ami általában a hatalom korlátok közé szorítása és/vagy a jogi döntések kiszámíthatóvá tétele. Ebben a megköze-

lítésben a jogállamiság (joguralom) szintje attól függ, hogy mekkora a hatóságok diszkrecionális jogköre: ahol a szabályozás nagyobb döntési szabadságot ad a közhatalom gyakorlóinak, kiszámíthatatlanabb, így a joguralom csekélyebb mértékben érvényesül.

Jól látható, hogy az utóbbi megközelítésben a jogállamiságnak fokozatai vannak, nemcsak a jogállam vagy nem jogállam fekete-fehér kategóriái alkalmazhatók. Ugyanakkor a formális megközelítésben jobban használhatók a fekete-fehér kategóriák, mert az egyértelműen eldönthető, hogy egy jogrendszer (elsősorban annak írott szabályait értve ez alatt) megfelel-e a formális kritériumoknak: vagy van (formálisan) független bírósági rendszer, vagy nincs, vagy vannak visszaható hatályú jogszabályok, vagy nincsenek. A tartalmi megközelítés is hajlamosít a fekete-fehér kategóriák alkalmazására, csak éppen nem formális szempontok szerint, hanem értékközpontú megközelítésben, vagyis hogy az adott jogrendszer társadalmilag igazságos-e, biztosítja-e az emberi jogokat stb. Látható tehát, hogy az a leghelyesebb, ha a jogállamiság fogalmát komplexen és árnyaltan alkalmazzuk, és a definíciók sokféleségére tekintettel a nemzetközi kapcsolatokban mindig célszerű tisztázni, hogy mit értünk a jogállam, illetve a joguralom fogalma alatt.

Az angolszász politikai rendszerben a joguralom (*rule of law*) kifejezés használatos, ami azt fejezi ki, hogy a hatalommal felruházott emberek sem állnak a jog felett. A joguralom kifejezést itt az ember általi uralommal (*rule of man*) szokás szembeállítani. Filozófiai gyökereit általában Arisztotelészig vezetik vissza, aki szerint a jognak kell kormányoznia, a vezetők csak a jog őrzői és szolgái. A common law bírói gyakorlatában a XVI. századtól van jelen, és a jogfejlődésnek köszönhetően ma az angolszász felfogás a jogállam funkcionális megközelítéséhez áll legközelebb. A joguralom kifejezés előnye az is, hogy alkalmas a jognak nemcsak az állam és az egyén vertikális kapcsolata jellemzésére, hanem a jognak a társadalom életében betöltött szerepének, a horizontális kapcsolatokban való működésének leírására is.

Ez utóbbi aspektust kevésbé fogja át a jogállam német (*Rechtsstaat*), illetve francia (*État de droit*) nyelvterületen használt fogalma. Walker szerint ezek a fogalmak azt tükrözik, hogy a kontinentális jogrendszerekben az állami (a jogalkotói) kezdeményezés erőteljesebb szerepet játszott a modern jogfejlődésben. Rosenfelddel egyetértésben úgy gondolja, hogy a német kifejezést úgy lehetne pontosabban angolra fordítani, hogy „state rule through law”, azaz a „jog általi állami uralom” vagy „a jog útján gyakorolt államhatalom”, míg a francia kifejezés megfelelő angol fordítása a meglehetősen körülíró jellegű „constitutional state as legal guarantor of fundamental rights”, azaz „az alapvető jogokat biztosító alkotmányos állam” lenne. Rosenfeld összehasonlító jogi tanulmányában hozzáteszi, hogy szerinte a *Rechtsstaat* megfelelő francia fordítása az „*État légal*”, azaz magyarul talán „törvényes állam” lenne. A francia jogállam körül-

író fordítása kétségkívül kiválóan tükrözi azt, hogy a francia történelemben a monarchia abszolút hatalmával szemben a jog által korlátozott államhatalom gondolata az alkotmányozással és az alapvető emberi és polgári jogok kinyilvánításával egyidejűleg jelent meg. A német kifejezés fordítása azonban kissé igazságtalan a jogállamiságnak a német felfogásban ma már uralkodónak tekinthető tartalmi megközelítésével szemben, hiszen nagyon hasonlít a „*rule by law*” („jog általi uralom”) kifejezéshez, amely azt a helyzetet írja le, amikor a jog egyszerűen a kormányzás eszköze, amikor a vezetők a törvény fölött állnak, amikor a jog akár az elnyomás eszköze is lehet, és a *rule of law*-val ellentétben nem jelent ellensúlyt a hatalommal való visszaéléssel szemben. Ezzel szemben a *Rechtsstaat* egyértelműen az önkényállam ellentéte, és a mai német alaptörvényi keretek között tartalmában az is megfelel „az alapvető jogokat biztosító alkotmányos állam” fogalmának, vagyis a jogállamiság német és francia felfogása között nincs fundamentális különbség. Sőt ma már a jogállamiság kontinentális és a joguralom angolszász felfogása között sincs számottevő különbség. Az eltérő történeti gyökerek szinte már csak abban éreztetik hatásukat, hogy a hatalmi ágak elválasztása, a fékek és ellensúlyok rendszerében a törvényhozó hatalom ki által és milyen mértékben korlátozható: az angolszász rendszerben ez a rendes bíróságok hatásköre, a kontinentális jogrendszerekben pedig specializált testületeket, alkotmánybíróságokat (vagy a francia jogrendszerben például a szűkebb hatáskörrel rendelkező Alkotmánytanácsot) hoznak létre a „törvényhozói önkény” korlátozása érdekében. Ugyancsak az államhatalom korlátozása a lényege az emberi jogoknak, ezért szubsztantív értelemben a közhatalom (beleértve a törvényhozó hatalom) korlátait általában az emberi jogokból származtatják. Duverger ezt úgy fogalmazza meg, hogy a jogállam az emberi jogok állama („l’Etat de droit est l’Etat des droits de l’homme”).

A jogállam, a joguralom vagy a joguralmi állam ismérvei, alapelvei az alábbiak szerint összegezhetők:

- joghoz kötöttség (törvényhozó alkotmányhoz kötöttsége);
- alapvető emberi jogok általi kötöttség;
- hatalmi ágak elválasztása, fékek és ellensúlyok rendszere;
- átláthatóság, döntések indokolásának szükségessége;
- döntések független felülvizsgálata;
- jogbiztonság (a jogalanyok képesek kiszámítani tetteik következményeit és magatartásukat ehhez igazítani), amelynek része: a norma nyilvánossága, általánossága és világossága, a visszaható hatály tilalma;
- arányosság.

Talán ellentmondásosnak tűnik a fentiekben megfogalmazott két tétel, miszerint egyrészt a jogállamfelfogások igen sokfélék lehetnek, másrészt nincs fundamentális különbség a jogállam német, francia és angolszász felfogása között. Az

ellentmondás valóban csak látszólagos, hiszen a hasonlóan talált felfogások mind a nyugati demokratikus és az emberi jogok védelmére különös hangsúlyt fektető jogi és politikai kultúrához kötődnek, míg a nemzetközi kapcsolatok természet szerűleg ennél jóval szélesebb körűek. A mai globalizált világban pedig megnövekedett szerepe van az ilyen interkulturális kapcsolatoknak. A joguralom kérdése ebben a dimenzióban kétféleképpen merül fel: egyrészt a nemzetközi kormányzás szervei által az egyes államokkal szemben támasztott jogállami elvárások szempontjából, másrészt a jog uralmának a nemzetközi jogban való érvényesülése, a globális intézményrendszer (és az államközi kapcsolatok) működésének nemzetközi joghoz kötöttsége és a szabályok tiszteletben tartása szempontjából.

A joguralom erősítése nemzetközi szinten

Azok a nemzetközi szervezetek, beleértve a globális kormányzás olyan szervezeteit is, mint a Világbank vagy az OECD, amelyek támogatásuk vagy tagságuk feltételeként megkövetelik az államoktól, hogy jogállamként működjenek, általában a jogállam funkcionális felfogását részesítik előnyben, mert az kevésbé értéktelített, mint a szubsztantív jogállami felfogás, így jobban alkalmazható a kulturálisan – a jogi kultúra tekintetében is – sokszínű államok értékelésére. A funkcionális megközelítés a jogrendszer működésének hatékonyságára helyezi a hangsúlyt, amely jól mérhető különböző statisztikai vagy egyéb leíró jellegű adatokkal, az ún. indikátorokkal. A nemzetközi szervezeteknek a jogállamiságot előmozdító tevékenysége ugyanakkor visszahat magukra a nemzetközi szervezetekre is, hiszen a jogállamiságukban megerősített kormányzási alanyok részéről kialakul, illetve megerősödik az elvárás, hogy a nemzetközi szervezetek tevékenységében és működésében is a jog uralma érvényesüljön.

A nemzetközi szervezetek keretében a joguralom fogalma párhuzamba állítható a legitimitás fogalmával, amelynek erősítése a nemzetközi kormányzás hatékonyságának javításához elengedhetetlennek tűnik. A legitimitás Thomas Franck szerint olyan tényezők összessége, amelyek befolyásolják a címzettek önkéntes parancsteljesítésre való hajlandóságát, mint például: a határozottság vagy konkrétság, a következetesség, valamint a másodlagos normáknak való megfelelés. James N. Rosenau megkülönbözteti egymástól az ún. tradicionális (traditional) és a „teljesítménylegitimitást” (performance legitimacy). Történelmi szempontból az első korábbra vezethető vissza. Amit az uralkodó mondott, azt automatikusan, feltétel nélkül végrehajtották. A legitimitásnak e fenti formája idővel azonban átalakult „teljesítménylegitimitássá”, ami azt jelenti, hogy ha a vezető jó teljesítményt nyújt, akkor a vezetettek támogatják és követik, azonban ha a teljesítménye nem megfelelő, akkor elveszíti ezt a támogatást. A legitimitás

követelménye tehát szintén elsősorban a jogilag kötelező döntésekkel, vagyis az ENSZ keretében például a Biztonsági Tanács tevékenységével függ össze, de értelmezhető ez a követelmény – „hitelesség” értelemben – olyan szervek tevékenységére és döntéseire is, mint például az emberi jogok kérdéseit politikai szinten tárgyaló Emberi Jogok Bizottsága (Commission on Human Rights), amelynek reformja már ténylegesen megkezdődött az Emberi Jogi Tanács (Human Rights Council) történt átalakításával. Látható, hogy ezek a szempontok erőteljes átfedést mutatnak a joguralom fentebb ismertetett követelményeivel, és a joguralom funkcionális felfogását tükrözik.

A nemzetközi szervezetek hatékonyságának növelése szorosan összefügg a jogilag kötelező többségi döntéshozatal lehetővé tételével, amihez szükségképpen joguralmi elvárások kapcsolódnak. Ezért arra a következtetésre juthatunk, hogy mind a nemzetközi szervezetek hatékonysága növelésének, mind a nemzetközi joguralom erősítésének a kulcsa a szupranacionalitás körében keresendő.

A szupranacionális nemzetközi szervezet jellemzője, hogy az egyes tagállamok konkrét ügyben kialakított álláspontjától függetlenül (esetleg annak ellenében) eljáró intézményekkel rendelkezik, és a tagállamok a többségi elv alapján hozzák meg döntéseiket, amelyeket minden tagállamnak végre kell hajtania függetlenül attól, hogy egyetértett-e az adott döntéssel. A szervezet döntéseinek, jogi aktusainak végrehajtását nemzetközi szintű szervek biztosítják. A szupranacionalitás egyik eleme az is, hogy az egyének a szervezet által kibocsátott aktusokra alapított jogait a nemzeti vagy nemzetközi bíróságok előtt érvényesíthetik. Ezen ismérvek alapján az Európai Uniót tekinthetjük a legkifejlettebb szupranacionális szervezetnek. Az államok szuverenitásföltétele miatt a szervezetben egyesített hatáskörök egy részét a tagállamok (és az unió intézményei) kormányközi alapon gyakorolják, azaz a hagyományos nemzetközi jogi elveknek megfelelően a tagállamokra nézve a hozzájárulásuk nélkül kötelező döntés nem hozható. A közösen tapasztalt problémák hatékony kezelésének igénye következtében azonban a tagállamok időről időre újabb lépéseket tesznek a szupranacionális együttműködés erősítése irányában. A tagállamok számának növekedése, a tagállami érdekek differenciálódása ugyanakkor nemcsak a kormányközi együttműködés hatékonyságát csökkenti, hanem egyre nehezebbé teszi a hatékonyabb döntéshozatali formák bevezetésére, a szupranacionalitás erősítésére irányuló kezdeményezések elfogadását is (amint ezt az alkotmányszerződés ratifikációjának kudarca is mutatja). Globális szinten a Biztonsági Tanács rendelkezik bizonyos szupranacionális jegyekkel, az ENSZ egésze azonban még nem tekinthető szupranacionális szervezetnek vagy egy világkormányának.

Az Európai Unióban alakult át a tagállamok szuverenitása a legnagyobb mértékben: ezt az összeadódott szuverenitás fogalmával is jelölik. A globális környezetben a nemzeti érdekek védelmében a tagállamok összeadják bizonyos hatásköreiket, és közös intézményekre ruházva egyesítik, hogy a döntések bizo-

nyos közös érdekű ügyekben európai szinten szülessenek meg. A szervezet szupranacionális jellegének meghatározó eleme az a sajátos, *sui generis* jogrend, amelyet közösségi jognak vagy uniós jognak nevezünk. Ez egy önálló jogrend, amelynek szabályai elsőbbséget élveznek a belső jogrend (ütköző) szabályaival szemben, és szabályainak jelentős része közvetlen hatályú, azaz a jogalanyok ezekre alapozott jogaikat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik. Ugyanakkor a szupranacionális intézmények hatalomgyakorlásával szemben a tagállamok szuverenitását védi ebben a speciális jogrendben a szubszidiaritás és az arányosság elve.

A szupranacionális szervezetek fejlődési lehetőségeinek elemzését segíti a nemzetközi kapcsolatok funkcionalista elmélete. Ez az elmélet a két világháború közötti időszakban alakult ki. Kidolgozói már akkor elavult társadalomszervezési formának találták az államot. A realista irányzattal szemben, amely az államok önérdekét tekinti a nemzetközi kapcsolatok mozgatórugójának, a funkcionalista irányzat az államok (és a nem állami szereplők) közös érdekeire és szükségleteire fókuszál, és az állami szuverenitás eróziója, a tudás szerepének növekedése (és így a tudomány képviselőinek, a szakértőknek a döntéshozatali folyamatokban való erőteljesebb részvétele) nyomán a globális integrációt vetíti előre. Az államok a hatalmi struktúrákat a területiség elvére építették. A funkcionalisták szerint olyan hatalomgyakorlási formát kell kialakítani, amely a funkciókra és a szükségletekre épül. Az államok korlátozott funkcionális, technikai és/vagy gazdasági területeken történő integrációja nyomán a nemzetközi integráció (a kollektív kormányzás és a „materiális interdependencia”) a saját belső üteme szerint fejlődik. A nemzetközi szervezetek elégítik ki az emberi szükségleteket a szakértelem és tudás segítségével (lásd technokrácia), és ennek jótéteményei majd növelik a lakosság lojalitását ezen szervezetek iránt, és növelik hajlandóságukat az integráció körének kiterjesztésére.

A neofunkcionalisták (pl. David Mitrany) az elméletet annyiban módosították, hogy a funkcionális integráció globális dimenziójával szemben a regionális integráció folyamatára helyezték a hangsúlyt. Elméletük szerint az államok először korlátozott funkcionális és gazdasági területeken integrálódnak, majd ez nyitja meg az igényt és az utat a további területeken történő integráció felé. Ez az ún. túlcsoordulás (*spill over*), amelynek két fajtája a funkcionális és a politikai. Az utóbbi következményeként hozzák létre a szupranacionális kormányzási formákat. Ez a folyamat volt megfigyelhető az Európai Unióban. Bár a neofunkcionalista elmélet nem ad kielégítő választ az integráció megtorpanásának okaira, az a gyakorlatban bebizonyosodott, hogy a túlcsoordulás jelensége valóban fontos szerepet tölt be az integrációban.

Az integráció megtorpanásában, illetve előrelendülésében ugyanakkor fontos szerepe volt a hatékonyságnak. Amikor a közösen létrehozott szervezet láthatóan hatékonyabban kezeli a közösen megtapasztalt problémákat, mint arra az egyes

államok egyedül képesek lennének, az integráció mélyítése is támogatásra talál (ez fejeződik ki a szubszidiaritás elvében is). A másik oldalról ez úgy jelentkezik, hogy az államok látványosan nem képesek hatékonyan kezelni egy problémát. Ugyanakkor, ha a szupranacionális kormányzás hatékonysága (akár költséghatékonysága) megkérdőjeleződik, az euroszkepticizmus is felerősödik. A hatékonysági problémák megoldása (pl. a döntéshozatali formák tekintetében) pedig gyakran éppen a szupranacionális jelleg erősítésében rejlik, illetve ebbe az irányba hat.

A globalizáció felerősödött folyamatai napjainkban nemcsak regionális szinten kívánnak közös fellépést az államoktól, tehát az államok funkcionális együttműködését egyetemes szinten is erősíteni kell a globális problémák hatékony kezelése érdekében. A túlsordulás hatása a jövőben az ENSZ-ben is a szupranacionalitás erősödéséhez vezethet, amely jelenleg még csak a Biztonsági Tanácsban, a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása és fenntartása érdekében történő fellépés körében van jelen. A túlsordulás első jele ezen a területen a nemzetközi béke és biztonság fogalmának kvázi kiterjesztő értelmezése: ma már nemcsak az agressziót, az államok közvetlenül egymás ellen irányuló erőszakos fenyegetéseit tekintik a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének, hanem a nemzetközi terrorizmust és az emberi jogok tömeges megsértését is.

A hatékonyság megtorpanása persze nemcsak arra nyújt ösztönzést, hogy újabb és újabb területekre terjesszék ki az államok, illetve megerősítsék a szupranacionális kormányzást, hanem arra is alkalmat ad, hogy az egyes területeken tapasztalható alacsonyabb fokú hatékonyságra hivatkozva ott is megkérdőjelezzék a szupranacionalitás létjogosultságát, ahol egyébként – kevésbé látványosan – az hatékonyan működik. Ez a jelenség is kiválóan megfigyelhető az Európai Unió jelenlegi fejlődési szakaszában, ahol az EU hatékonysága nem kielégítő a fiskális válság kezelésében, továbbá vélt vagy valós akadályokat jelent a tagállamok számára a gazdasági válság kezelésében, ezért a növekvő euroszkepticizmust kihasználva egyes tagállamok politikusai (l. pl. a brit kormányt) egyéb területeken is felül kívánják vizsgálni a hatáskör-átruházást, és vissza kívánnak venni számos olyan tradicionális nemzeti hatáskört, amelyet korábban átengedtek a szupranacionális európai kormányzatnak. Látható tehát, hogy a hatékony gazdasági-pénzügyi válságkezelés kulcsfontosságú az európai szupranacionalitás fennmaradása szempontjából.

A jogállam és a gazdasági fejlődés összefüggései

A globalizáció körülményei között a gazdasági fejlődés gerince a joguralom, hiszen a gazdasági feltételek állandó változása közepette a jogszabályok jelenthetik az egyetlen biztos igazodási pontot az egyéni gazdasági kapcsolatok koordiná-

lásában. Csak a világos jogszabályok (és azok tiszteletben tartásának kultúrája) tehetik képessé a gazdasági kapcsolatok szereplőit annak kiszámítására, hogy mások hogyan fognak viselkedni. Ezért tekintik a közgazdászok a joguralmat – az egyszerűbb szóhasználat kedvéért: a jogbiztonságot – a fejlődő országok gazdasági fellendülése szempontjából meghatározó tényezőnek.

Éppen ebből az összefüggésből az következik, hogy a gazdasági válság idején – annak leküzdése érdekében – a jogbiztonságnak megnövekedett szerepe van. Míg a politikusok hajlamosak a jogszabályok merevségét hibáztatni válságkezelésük sikertelenségéért, és ezért nagyobb flexibilitást, nagyobb kormányzati mozgásteret szorgalmazznak, ami funkcionális értelemben a joguralom alacsonyabb szintjét, gyengébb jogbiztonságot jelent, valójában a válság idején még fontosabb lehet a jogbiztonság, hiszen a gazdasági tényezők ilyenkor sokkal kiszámíthatatlanabbak, tehát nagyobb szükség van a jogszabályokra mint igazodási pontokra. Zywicki szerint az ilyen kormányzati törekvések abból erednek, hogy a gazdasági válságra adott megfelelő válaszokat összekeverik a nemzetbiztonsági válság kezeléséhez megfelelő intézkedésekkel. Valójában azonban itt két különböző jellegű problémáról van szó, s amíg a nemzetbiztonsági válság megfelelő kezeléséhez valóban hatékony, centralizált kormányzati intézkedésekre van szükség, addig a gazdasági válság leküzdése kevésbé a veszélyek központi megelőzésétől, mint inkább a gazdasági szereplők közötti kapcsolatok decentralizált koordinációjának helyreállításától függ. A szerződések sérthetlenségét és a szabályozási kereteket illető politikai bizonytalanság aláássa a befektetői bizalmat és növeli a kamatokat, ami visszafogja a munkahelyteremtést és a gazdasági növekedést.

Továbbá azért sem szerencsés a pillanatnyi válságkezelés érdekében félretenni a joguralmi elveket, mert a kormányzat megnövelt diszkrecionális jogköre szélesre tárja a kapukat a politikai opportunizmus és a lobbierdekek befolyásának veszélye előtt. Az ilyen rugalmas döntési struktúrában – fékek és ellensúlyok hiányában – nincs arra biztosíték, hogy a kormányzati beavatkozás valóban széles rétegek jól átgondolt érdekeit szolgálja, s nem egyes befolyásos körök részérdekeit tünteti fel az intézkedés alapjául szolgáló közérdeknek. A jogállami garanciák lényege pedig éppen az, hogy ne (csak) a tehetősek lobbierdekei érvényesüljenek a kormányzati döntéshozatalban, hanem az átlagpolgárok is érvényesíthessék érdekeiket. Különösen veszélyes a diszkrecionális kormányzati hatáskörök kiterjesztése azért, mert ezek a hatáskörök rendszerint a válság elmúltával is fennmaradnak és a gazdaság hosszú távú elemeiként kodifikálódnak, és ezzel hosszú távon is felpuhítják a joguralom érvényesülését.

A joguralom, jogbiztonság fontos eleme az emberi jogok érvényesülése, így az emberi jogok és a gazdaság kapcsolatán keresztül is bemutatható a joguralom és a gazdaság fejlődése közötti összefüggés. Az emberi jogok és a gazdaság közötti kölcsönhatás elemei közül különösen az emberi jogok érvényesülésének

a gazdaságra gyakorolt befolyása emelendő ki. A klasszikus polgári jogok – közöttük a jogállamiság lényegéhez tartozó eljárési garanciák – korlátozása egyrészt hosszú távon hátrányosan befolyásolja a gazdasági teljesítményt, amint ezt az egykori szocialista államok példája is mutatja, másrészt a gazdasági stabilizációhoz – nemzetgazdasági és világ gazdasági 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 másikinál (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, s az új középosztály kikényszerítheti a demokratizálódást. 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 további 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 értékelődés 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. 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 – a nemzetközi joguralom erősítésével – 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 mozgatóerőként jelentkezett például a gazdasági integrációs szervezetek közül az Európai Unió fejlődésében, de megfigyelhetőek ezek a törekvések a kereskedelmi liberalizáció előmozdítását

célul tűző Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében is. Ugyanezen okok miatt kezdenek megjelenni az emberi jogi szempontok a nemzetközi pénzügyi szervezetek, például a Világbank tevékenységében és politikájában – bár sokszor csak a retorika szintjén. Az ENSZ emberi jogi szervezetei is egyre inkább számon kérik a globális gazdasági és pénzügyi kormányzás szervezetein az emberi jogi szempontok figyelembevételét. Például a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 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 a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján.

Az emberi jogi mozgalom is befolyásolja a nemzetközi gazdasági környezet alakulását a bírálatok és nyomásgyakorlás útján. 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 költségelőnyökre alapozzák döntéseiket, az alacsony szintű vagy nem létező munkajogi követelmények befektetésösztönző 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 szem-

pontok 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 szabad kereskedelmi megállapodásokat is az emberi jogi követelmények fényében kell értelmezni, s így kizárt, hogy az emberi jogok előmozdítását célzó intézkedések a WTO szabályaiba ütközzenek.

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

Az emberi jogi mozgalomnak köszönhető az a felvetés is, hogy a globalizáció negatív hatásai elleni küzdelemben 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 tartásuk érdekében 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 okmányaiban 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 tartsák 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 célországaiban 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 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 előmozdítsák 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. A multinacionális vállalatok ilyen gyakorlatra ösztönzésében különösen fontos szerepet tölt be a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), 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. A joguralom funkcionális felfogásában ennek az önkéntes jogkövetésnek is fontos szerepe van, ugyanakkor az a jelenség, hogy a nemzetközi jogban a soft law szabályozást gyakran követi a jogilag kötelező erejű (hard law) szabályok elfogadása, reményt adhat arra, hogy a multinacionális gazdasági szereplők tevékenysége esetében is erősödhet a jövőben a joguralom szintje.

A gazdasági válság politikai kihívásai az államok nemzetközi kapcsolataiban

Az amerikai másodlagos jelzálogpiac összeomlása nyomán kialakult nemzetközi pénzügyi válság, majd az annak reálgazdaságra gyakorolt hatásai folytán kibontakozó globális gazdasági válság teljesen átírta a nemzetközi biztonsági napirendet,

háttérbe szorította a többi globális biztonsági kihívás kezelését, a nemzetközi közösség – részben együttműködve, részben az államok önállóan – a gazdasági válságkezelés sürgető feladataira összpontosít. A gazdasági válság valóban globális jelenség, magán hordozza a globalizáció valamennyi sajátosságát. Rámutat a pénzpiacok és a gazdaság globális összefonódásaira és ezek következtében a nemzetközi közösség tagjainak egymásrautaltságára. Ugyanakkor szemlélteti a globalizációnak azt a sajátosságát is, hogy fokozza az egyenlőtlenségeket, hiszen a válság a legszegényebbeket sújtja a legnagyobb mértékben, akiknek mindennapi megélhetése is veszélybe került (a munkanélküliség növekedése, a nyugdíjalapok veszteségei következtében), míg a leggazdagabbak sokszor mindössze kicsit kevésbé gazdagok lettek. Ugyanez az államok szintjén is igaz: a szegényebb, eladósodottabb államokat jobban sújtja a válság, mert mozgásterük a válság hatásainak kezelésében kisebb.

A válságnak ugyanakkor több elemző szerint – a negatív hatások ellenére – pozitív hozadéka is lehetnek a nemzetközi közösség számára. A válság a változás esélyét hordozza magában: az államokban minden eddiginél erősebben tudatosodhat az egymásrautaltságuk ténye, és ez a nemzetközi összefogás fokozására készítheti őket. Egyesek felvetik a pénzügyi globális kormányzás kialakításának szükségességét, amely egy olyan pragmatikus együttműködést jelentene, amely az Európai Szén- és Acélközösség mintájára megalapozná az együttműködés későbbi kiterjesztését más területekre is. A válság ráirányíthatja a nemzetközi figyelmet a pénzügyi szabályozás és felügyelet, valamint a vállalatirányítás normáira, és növelheti a nyomást a helyes irányítás (good governance) nemzetközi, sőt talán még szupranacionális szabályozása irányában is. A helyzetben rejlő másik nagy lehetőség, hogy a válság kezelésére, a gazdaság élénkítésére szánt pénzeszközök felhasználása összekapcsolható a klímaváltozás elleni küzdelemmel. A gazdaságösztönző csomagokat a megújuló energiaszektor növekedésének előmozdítására kell összpontosítani az energiaforradalom beindításához, ami biztosítja a jövőben a fenntartható növekedést. Ez hatékonyság és előrelátás kérdése, így kapcsolhatók össze a sürgős és a fontos feladatok. A finanszírozáshoz mintaként szolgálhatnak az EU strukturális alapjai.

A válság okainak elemzése és megértése nagyon fontos lépés ahhoz, hogy átlássuk, meddig mélyülhet a válság, és hogyan lábalhatunk ki belőle. Ez az értekezés részletes elemzésre nem vállalkozik, csak az okkeresések két irányára kíván rámutatni: a piac mechanizmusában rejlő okokra, illetve az igazgatás, felügyelet, szabályozás – összességében a joguralom – hiányosságaira vállalati, nemzeti és nemzetközi kormányzati szinten.

A válságot az Egyesült Államokban az ingatlanbuborék kipukkanásával a másodlagos jelzálogpiac bedőlése indította el, azonban a válságnak ennél mélyebb okai vannak. A közelmúltban jelent meg a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek egy tanulmánya, amely szerint a válság mögött alapvetően a növekvő

egyenlőtlenségek állnak, s hogy az amerikai családok a csökkenő reálbérüket ellensúlyozták az eladósodással. A válság mögött a túltermelés – kapacitásfelesleg – áll, azaz kereslethiány, amit a spekulációs pénzek eddig elfedtek. Ezeknek a pénzeknek a nagy része most megsemmisült. Tarthatatlanná vált az is, hogy a világban olyan jövedelemkülönbségek jöttek létre, amelyeket nem indokoltak a termelékenység különbségei. A piac láthatatlan mechanizmusai a várakozások szerint kikényszerítik majd, hogy ezek a jövedelemkülönbségek mérséklődjenek. A válság további tényezője a termelékenység növekedési ütemének a centrumországokban megfigyelhető lassulása, ami nagyrészt annak az eredménye, hogy a humán erőforrások kizsigerelését már nem lehet tovább fokozni. Kutatások szólnak arról, hogy rohamosan terjednek a lelki, illetve lelki eredetű betegségek, melyek a munkaerőpiac „rugalmasításával”, azaz a munkahelyek egyre bizonytalanabbá válásával és a közösségek felbomlásával függenek össze. Mindez a világszerte tapasztalható morális, ezen belül bizalmi válság egyik tényezője is.

Az elméletek másik csoportja a rossz kormányzásban keresi az okokat, nem egyszerűen a kapitalizmus válságát látja a jelenlegi helyzetben, amely a piac kudarca mellett a pénzintézeti rendszer különböző részei aszimmetrikus szabályozásának és a gyenge felügyeletnek is köszönhető. Rámutatnak többek között, hogy különösen megdöbbentő a teljes európai integráció és a transznacionális ellenőrzés hiánya a pénzügyi szektorban. A gazdaság valamennyi szintjén jelentkező intézményi, szabályozási és ellenőrzési hiányosságok és zavarok leginkább a pénzügyi szféra látványos és robbanásszerű globalizációjához köthetők. Az új információs és kommunikációs technikák alapján a pénzpiacok globális méretekben kapcsolódtak össze, s a széles körű liberalizálás és dereguláció a szféra robbanásszerű integrációját eredményezte. Ez az integráció azonban elsősorban „negatív integráció” volt, egy „átfogó nyitás”, miközben a „pozitív integráció” (intézményépítés és szabályozás) elmaradt. A jelenség a globális integrációnak általános jellemzője, de a szférában a folyamatok dinamikája, intenzitása és komplexitása alapján különösen drámai következményei lettek. Ez a szabályozási vákuum tulajdonképpen a joguralom hiányaként értékelhető, hiszen ezen a területen nem a jogi szabályozáshoz igazodtak az üzleti kapcsolatok és az emberi magatartások, tehát megállapítható, hogy a válság kialakulásához hozzájárult a joguralmi deficit. Ezt az Európában kialakult pénzügyi-költségvetési válság, az euróövezet válsága kapcsán Samuel Gregg is megfogalmazza, aki szerint a válság kialakulásához nagymértékben hozzájárult, hogy az EU intézményei és tagállamai nem tartották tiszteletben a jogszabályokat – sem a válság előtt, sem annak kezelése során –, figyelmen kívül hagyták például a maastrichti kritériumokat, és politikai okokból nem indítottak túlzottdeficit-eljárásokat a túlköltekező tagállamokkal szemben.

A jelenlegi világgazdasági válság rendkívül összetett jelenség. A likviditási válság mellett jelentkeznek a klasszikus ciklikus túltermelési válság jegyei, és

kiélezetten érhetőek tetten a strukturális problémák („strukturális válság”), különösen az intézményi és szabályozási hiányosságok összefüggésében. Nagyon súlyos az a kulturális és morális leépülés, amely a társadalomban, a közéletben és a médiában eluralkodott, s aminek egyértelműen globális összefüggései vannak. Azaz összességében tekinthetjük a jelenséget *társadalmi-gazdasági modell-válságnak* is.

A gazdasági válságok mindig a gazdasági erőviszonyok átrendeződésével járnak, ami tükröződik az államok nemzetközi kapcsolatainak változásában is. Az elemzők a mostani gazdasági válságtól is ilyen átrendeződéseket várnak, amelyek részben már létező tendenciák felgyorsulásának következményei lehetnek. Sokan az USA (és a Nyugat) hanyatlásának kezdetét/jelét látják a válságban, mások azonban úgy gondolják, hogy nem annyira a Nyugat hanyatlását, mint inkább mások felemelkedését tapasztalhatjuk a nemzetközi kapcsolatokban. A feltörekvő államok gazdasági hatalmának megerősödésével megváltozik a nemzetközi hatalmi egyensúly, ami korlátozza majd az Egyesült Államok képességét, hogy egyedüli szuperhatalomként cselekedjen. Mindamellett – megtépzott nemzetközi tekintélye ellenére, amelynek az Obama-adminisztráció általi helyreállításához sokan nagy reményeket fűznek – az USA hiperhatalmi pozíciója (katonai ereje, versenyképes gazdasága, a jövő húzóágazatait jelentő technológiák terén fennálló dominanciája, kulturális befolyása miatt) várhatóan nem szűnik meg, de ez a szupremácia már nem jelent majd automatikusan mindenhatóságot, azaz a hatalmat a multipoláris világ keretei között konszenzussá kell alakítani a valódi vezető szerep megtartása érdekében. Az Egyesült Államoknak politikai és katonai akcióihoz szüksége lesz demokratikus legitimitású szövetségeseinek, különösen az Európai Unió tagállamainak politikai támogatására, mert Európának sokkal kedvezőbb a megítélése a világ egyes részein, és a stabilizáció nem katonai eszközeinek felhasználása, a békefenntartás és a válságkezelés terén értékes tapasztalatokkal és szakértelemmel rendelkezik. Kamp víziója szerint az euroatlanti együttműködést kiterjesztően kell értelmezni, bele kell vonni a hasonló demokratikus értékeken alapuló államokat a világ más régióiból (Ausztrália, Új-Zéland, még Japán is beleértendő), felélesztve a „Nyugat” eltűnőben lévő fogalmát a szabadság, demokrácia, piacgazdaság, pluralizmus és jogállamiság egyedülálló kombinációjának leírására. Mások erőteljesen kétségbe vonják, hogy a Nyugat – politikai megosztottságára tekintettel – egységes szereplőként lenne képes fellépni a nemzetközi kapcsolatok alakításában.

Általánosan elterjedt nézet, hogy a válság véget vet az USA hegemoniájának, a hidegháború után tapasztalt szupremáciájának, ehelyett egyfajta „*primus inter pares*” pozíciót fog betölteni (amelyért Kína lesz a legfőbb vetélytársa), és az egypólusú világ multipoláris világgá alakul. Kérdéses azonban, hogy milyen mélységű, terjedelmű és tartamú lesz a gazdasági válság: még nem látható biztosan, hogy mely országok milyen mértékben lesznek érintettek, így az sem,

hogyan az erőviszonyok milyen jellegű és mértékű átrendeződése várható a nemzetközi szinten. Sokan az 1929-es nagy gazdasági világválsághoz hasonlítják a jelenlegi válságot, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy akkor még nem létezett a nemzetközi szervezeteknek és a kozmopolita civilszervezeteknek a jelenlegihez hasonló rendszere, amely tompíthatja a válság kedvezőtlen hatásait. Fontos, hogy a nemzetközi szervezetek alkalmazkodjanak a változó erőviszonyokhoz, különben a feltörekvő államok kikerülhetnek ezeket a szervezeteket, és új együttműködési kereteket hozhatnak létre (l. G20). Az előttünk álló kihívás, hogy a Nyugat békés hanyatlásával egyidejűleg a lehető legtöbb nyugati liberális politikai és gazdasági értéket megmentsük, aminek feltétele, hogy a multipoláris világot realitásként fogadjuk el, és az új típusú globális együttműködés és kormányzás esélyének tekintjük. Ennek a globális kormányzásnak kell kezelnie Kína, India, Oroszország és Brazília felemelkedését, valamint Európa és az Egyesült Államok relatív hanyatlását. Az utóbbi hatalmaknak addig kell az új globális kormányzás kialakítására összpontosítaniuk, amíg még megfelelő hatalommal rendelkeznek, így biztosíthatják haladó értékeik fennmaradását.

Egyelőre számos olyan ország megerősödését jósolják az elemzők (pl. Oroszország vagy Kína), amelyekben nem a demokrácia értékrendje uralkodik. Mint-hogy a válság okát is sokan a szabadpiac kudarcában látják, mindenképpen a szabad kereskedelmi modell vonzerejének csökkenése várható. A demokratikus piacgazdaság vonzerejének fennmaradása, a világban a demokrácia értékei előmozdításának sikere attól függ, hogy a demokratikus államok hogyan kezelik a válságot: ha sikeresebbek a válságkezelésben, mint a nem demokratikus államok, akkor a pluralizmus vonzereje valójában még növekedhet is. Mindez attól is függ, hogy Kína hatalmas gazdaságában és társadalmában milyen folyamatok mennek végbe, elindul-e Kína a demokratizálódás útján. Az uralkodó elmélet szerint a feltörekvő középosztály lassan elkerülhetetlenül nagyobb politikai befolyásra törekszik, a vezetők elszámoltathatóságát követeli (különösen, ha a központi kormányzat nem tudja fenntartani a gazdasági növekedést, vagy nem válaszol az életminőséget fenyegető olyan kihívásokra, mint a környezetszennyezés, egészségügyi ellátás és oktatás minőségének javítása), így kikényszeríti a demokratizálódást. Nagyobb nyitottságot követel az is, ha a jövőben a csúcstechnológia alkalmazása irányába akarják fejleszteni a gazdaságot. Oroszországgal és az energiaforrások felett rendelkező más államokkal kapcsolatban nem fűznek ilyen reményeket a demokratizálódáshoz, amennyiben az energiaárak tartósan magasán maradnak, és ezek az országok nem kényszerülnek gazdaságaik diverzifikálására.

A gazdasági hatalom átrendeződése során az államkapitalizmus térnyerése, illetve az államkapitalizmus működtetésének módszerei nemzetközi szinten is feszültségek forrásává válhatnak. Látható, hogy az állami tulajdonban lévő vállalatirások a geopolitikai befolyásszerzés eszközeként használhatók

(I. Gazprom), ugyanakkor a külföldi állam tulajdonában lévő vállalatok általi befektetések, felvásárlások a fogadó állam társadalma részéről ellenérzéseket válthatnak ki, mert az állam szuverenitását veszélyeztető tényezőnek tekinthetők. A következő évtizedek gazdasági fejlődése során egyébként is a nemzetközi konfliktusok nagyobb esélyével kell számolnunk a szűkös természeti erőforrások feletti rendelkezési jogért való küzdelem következtében. Az energiaínséget csak hosszabb távon, lassú átállási folyamat eredményeként enyhítheti a megújuló energiaforrások alkalmazásának elterjedése. Új technológiák kifejlesztésére is szükség lesz, mert a jelenlegiek még nem képesek megfelelő szinten kielégíteni a szükségleteket. A megújuló energiák felhasználására történő átállás a nemzetközi viszonyokban stabilizáló tényező lehet az energiafüggőség csökkentésével, ugyanakkor, ha túl gyorsan sikerülne a fosszilis energiahordozók iránti szükségletet csökkenteni, az gyengíthetné, destabilizálhatná az olajkitermelő államokat. Az energiaigény mellett egyre növekvő igény tapasztalható az élelem-előállítás alapjául szolgáló, mezőgazdasági művelésre alkalmas földterületek iránt. Az ezen erőforrásokért való rivalizálást nemcsak a népesség növekvő élelmiszerigénye erősíti, hanem a mezőgazdasági művelésre alkalmas földterületek – részben a klímaváltozás hatásainak köszönhető – csökkenése is. Ez utóbbi jelenség szoros összefügg a megfelelő mennyiségű és minőségű víz hiányával, amit az elkövetkező évekre az egyik legsúlyosabb biztonsági kockázatként prognosztizálnak.

Az elkövetkező évek, évtizedek gazdasági-társadalmi folyamatai feltehetően kedveznek majd a nemzetközi terrorizmus veszélye csökkenésének (ahogy a muszlim fiatalok számára új gazdasági lehetőségek nyílnak, a veszélyes méretű fiatalsággal rendelkező társadalmak öregednek, és növekszik a politikai pluralizmus), ugyanakkor nőhet a nukleáris fenyegetés veszélye akár a terrorista szervezetek, akár a „gyenge” államok (failing states) részéről.

A nemzetközi szinten a szereplők sokfélesége (államok, nemzetközi szervezetek, nem kormányzati szervezetek) és sokszorozódása várható, ami erősítheti is a nemzetközi együttműködést (a mai hézagok kitöltésével), de akár gyengítheti, fragmentálhatja is azt (pl. egy erősebb ázsiai regionalizmus). Hosszú távon számos olyan bizonytalansági tényező van, amely miatt nem lehet előre látni a nemzetközi viszonyok alakulását. Ezen tényezők közé tartozik Kína és Oroszország demokratizálódásának kérdése mellett az esetleges karizmatikus vezetők hatása, az energiaátállítás megvalósulásának üteme vagy akár az a kérdés, hogy hogyan sikerül Európában, Japánban és Oroszországban kezelni a demográfiai kihívásokat. Jelentősen befolyásolhatja a nemzeti és nemzetközi szintű gazdasági és politikai folyamatokat a nők gazdasági-társadalmi szerepének, politikai befolyásának alakulása is. A nők fokozott mértékű munkába állása egyes országokban hozzájárulhat a túlnépesedés csökkentéséhez, másutt viszont éppen a társadalom elöregedéséből eredő munkaerő-csökkenést ellensúlyozhatja, vagy

például Európában a muszlim nők munkába állása elősegítheti a muszlim lakosság integrációját (bár ez kétélű fegyver, mert a hagyományos család felbomlása hozzájárul a fiatalok körében a terrorizmust támogató fundamentalista eszmék terjedéséhez). A nők aktívabb politikai részvétele pedig a tapasztalatok szerint ahhoz vezet, hogy az állam nagyobb figyelmet fordít a szociális kérdésekre (l. Svédország), az egészségügyre, a környezetvédelemre és a fejlesztési együttműködésre, továbbá a nők politikai vezetésben való részvételének növekedése rendszerint a korrupció szintjének csökkenésével jár.

Jelenleg még kiszámíthatatlan az is, hogy az államok hogyan reagálnak a mai gazdasági válságra, milyen módszerekkel igyekeznek azt kezelni. Európában a protekcionizmus erősödése vagy az USA bezárkózása a nemzetközi instabilitást növelheti. Ugyanakkor a válság egyik első érzékelhető hatása a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a protekcionizmus megerősödése, a munkahelyek megtartása céljából importkorlátozó intézkedések bevezetése. A protekcionizmus növekvő veszélyére figyelmeztettek a davosi Világgazdasági Fórumon is, valamint arra, hogy az ilyen intézkedések tovább mélyítik a válságot. A világgazdasági válság következtében egyebek között visszahúzódóban van a globális kereskedelem. Az olyan kereskedelmi nagyhatalmak, mint az Egyesült Államok, Kína és Németország, arról számoltak be, hogy csökkent az exportjuk, miközben a nemzetközi légi árufuvarozás mennyisége ötödével esett vissza.

Rövid távon a válság felveti annak veszélyét, hogy a szűkös pénzügyi erőforrásokat az államok elvonják a nemzetközi prioritásoktól, például csökkentik a fejlesztési segélyeket. A fejlesztési együttműködésre szánt összegek csak töredékét teszik ki annak az összegnek, amelyet az európai kormányok a különböző mentőcsomagok számára találtak költségvetéseikben. A fejlesztési segélyek csökkentése azonban alig javíthatna az államháztartások adósságán, ugyanakkor súlyos társadalmi következményekkel járna. Megnövelné a fejlődő országokban az instabilitást, és így újabb migrációs hullámokat indítana el, noha az EU külpolitikájának középpontjában eddig is a fejlődés és a biztonság közötti kapcsolat állt, így komoly tekintélyvesztéssel járna, ha éppen akkor állna el ettől a logikától, amikor a gyakorlatban leginkább szükséges annak hatékony végrehajtása a rendszer stabilizálásának részeként. A források csökkentése helyett inkább a hatékonyságot növelő reformokra van szükség, a fejlesztési segélyeket új megközelítés szerint és új, hatékonyabb felhasználást biztosító struktúrák keretében kell elosztani. Ugyanakkor az az EU előnyére válhatna, ha a védelmi kiadások esnének a válságkezelő intézkedések finanszírozásához szükséges költségvetési megszorítások áldozatául. Ez ösztönzést jelenthetne a tagállamoknak, hogy megerősítsék a közös védelmi politikát, és így csökkentsék a védelmi kiadások megerősítését azok hatékonyabb felhasználásával.

A legpesszimistább forgatókönyvek szerint a válság akár háborúhoz is vezethet. Minden nagy világgazdasági átrendeződés háborús konfliktus lehetőségét

rejti magában. A szűkös gazdasági erőforrásokért való küzdelem felerősíti a geopolitikai befolyásszerzés jelentőségét, feléledhetnek a hagyományos területi viták az államok között. Ha a recesszió elmélyül és depresszióvá válik, éveken keresztül magas lesz a munkanélküliség, tovább gyorsul a tőke koncentrációja, akkor teret hódíthatnak a szélsőjobboldali, radikális eszmék és a gyakorlati terrorizmus is. A fasizmus elterjedését és a második világháborút is a nagy világgazdasági válság előzte meg. A háborús konfliktus veszélyét erősíti, ha a válság után a hadiipar válik a gazdaság húzóágazatává. Ezért is fontos, hogy a válságkezelés során az erőforrásokat más ágazatok húzóágazattá fejlesztése irányába tereljék, mint például a megújuló energiák hasznosítására alapuló technológiák fejlesztése, amely egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok – mint a globális felmelegedés és az azzal együtt járó migrációs és egészségügyi kockázatok – kezelését is elősegíti. A nemzetközi biztonság megerősítése érdekében fontos lenne a nemzetközi szervezetek, a globális kormányzás intézményeinek a megerősítése is, hogy a fegyveres konfliktusok megelőzésében hatékonyabban vehessenek részt, mint tették elődeik a második világháború előtt.

A válság hatása a globális kormányzás intézményeire

A válság rámutatott a nemzetgazdaságok összefonódásának mértékére, az államok egymásrautaltságára, megmutatta a nemzeti politikai cselekvés korlátait, az összefogás szükségességét, ezért a nemzetközi közösségben megerősödött az a meggyőződés, hogy a globális kormányzás intézményeit meg kell erősíteni. A ma működő multilaterális intézményeket létrehozásukkor (a második világháborút követően) nem a mai multipoláris, erősen összefonódott és sok tekintetben sokkal nyitottabb világ viszonyainak megfelelően tervezték, azok nem tükrözik az államok gazdasági és demográfiai viszonyaiban azóta bekövetkezett változásokat, erőeltolódásokat, sem a köz- és a magánszektor szerepében bekövetkezett változásokat. A Világgazdasági Fórum 2008 novemberében tartott csúcstalálkozóján ajánlások fogalmazódtak meg arról, hogy ezeket az intézményeket, köztük a Biztonsági Tanácsot, át kell alakítani. A globális biztonsági kockázatoknak a globális kormányzás eszközeivel való kezelésének hatékonyságát példázza az Egészségügyi Világszervezet (WHO) járványügyi megfigyelő és tájékoztatási hálózatának működése. A köz- és magánszektor erőinek egyesítésére is jó példa a HIV/AIDS elleni fellépés területén az a globális pénzügyi alap, amely lehetővé tette, hogy a veszélyeztetett népesség világszerte könnyebben hozzájuthasson az antiretrovirális gyógyszerekhez. Ezzel szemben a globális kormányzás eszközszerkezetének hiányosságai következtében más fontos globális kockázatok, mint például a klímaváltozás kezelése esetében nem sikerült semmilyen előrelépést tenni. Ezeknek a céloknak az elérését a jövőben különösen veszélybe sodorhatja

a globalizációtól elfordulás, amely a gazdasági válság nyomán elsőként a protekcionista intézkedésekben jelentkeznek, és könnyen ahhoz vezethet, hogy az államok nem hajlandók együttműködni nemcsak a klímaváltozás, hanem egyéb biztonsági kérdések, a geopolitikai feszültségek kezelése kérdésében sem. Fennáll a veszélye továbbá annak is, hogy az államok a rövid távú gazdasági tűzoltó intézkedések meghozatalakor szem előtt tévesztik az intézkedések (vagy azok elmaradása pl. az egészségügyi infrastruktúra területén történő beruházások esetén) hosszabb távú hatásait, s ez a rövidlátás a globális biztonsági kockázatok erősödéséhez, esetleg a későbbi gazdasági fejlődés visszafogásához vezethet. Mindezek a tényezők a globális kormányzás erősítésének szükségessége irányába mutatnak a pénzügyi szabályozástól kezdve a vízügyi együttműködésig.

Annak ellenére, hogy erősödik a felismerés, hogy a határokon átnyúló problémákat az egyes államok nem tudják hatékonyan kezelni, és ezért növekszik a hatékony globális kormányzás szükségessége, nem nagy reményeket fűzhetünk ahhoz, hogy a globális kormányzás kérdésében az államok átfogó és egységes megközelítést fogadnak el. Nemcsak az államok érdekei fragmentálódnak, hanem azzal is számolni kell, hogy a nemzetközi szinten új globális szereplők jelennek meg (nem állami szereplők, beleértve akár a transznacionális bűnözői csoportokat is), illetve számuk szaporodik, s ők azok, akik befolyásolják az érdekviszonyokat és egyes államok érdekérvényesítésének hatékonyságát. A túl sok intézmény is csökkentheti a cselekvés hatékonyságát, csakúgy mint a regionalizmus esetleges erősödése Ázsiában, ami három nagy pénzügyi és kereskedelmi blokk (Észak-Amerika, Európa és Kelet-Ázsia) létrejöttéhez, az államok között új szövetségi rendszerek kialakulásához vezethet. Egy amerikai elemzés szerint még a Biztonsági Tanács új állandó tagjairól való megállapodás is elérhetetlennek tűnik a következő 15-20 évben. A jelenlegi tendenciák alapján azt valószínűsítik, hogy a globális kormányzás 2025-re csak egymást átfedő, gyakran eseti jellegű és fragmentált kísérletek halmaza lesz állandóan változó érdekközpontok mentén. A feltörekvő hatalmakat illetően úgy gondolják, hogy azok nem lesznek hajlandók a főbb nemzetközi gazdasági kérdésekben kompromisszumot kötni, meg akarják őrizni gazdaságpolitikai mozgásterüket, és másokra hagyják az olyan globális kihívások kezelésének terheit, mint például a terrorizmus, a klímaváltozás vagy az energiabiztonság. A globális kormányzati deficitre válaszul egyes konkrét kérdésekre fókuszáló hálózatok jöhetnek létre államok és nem állami szereplők részvételével. Az ilyen hálózatok magja egyes esetekben lehet egy olyan nemzeti vagy nemzetközi szakértői bizottság vagy testület, amelynek feladata, hogy az adott téma egyes vonatkozásairól jelentést készítsen. Ezek a hálózatok segíthetnek az államok közötti megállapodások informális háttér munkával történő kidolgozásában, amelyet aztán a nemzetállamok hivatalosan is felvállalhatnak, elfogadhatnak, elkerülve annak a látszatát, hogy a megoldást egy nemzetközi szervezet kívülről erőltette rájuk.

A globális kormányzás esélyeivel szembeni pesszimizmus a jelenlegi tendenciák alapján mindenképpen indokolt. Ahhoz, hogy ne ez a forgatókönyv valósuljon meg, jelentős fordulatra van szükség az államok hozzáállásában. Kérdés, hogy a gazdasági válság elegendő sokkhatást gerjeszt-e ahhoz, hogy ez a fordulat bekövetkezzen. A globális kormányzás intézményrendszere számára többek által követendő példaként állított Európai Unióban is a protekcionizmus erősödése, a széthúzás, az összehangolt fellépés hiánya tapasztalható. Egységes, közösségi szintű válságkezelés helyett a tagállamok egyéni válságkezelő intézkedéseinek tömegéről hallhatunk. Különösen látványos az euró stabilitását fenyegető görög adósságválság kezelése érdekében történő összefogás megteremtésének nehézsége, egyes államokban a gazdasági önérdekeken túl a belpolitikai játszmák előtérbe helyezése (pl. Szlovákiában az előrehozott választások kikényszerítése vagy Görögországban népszavazás kezdeményezése a megszorításokat követelő mentőcsomag elfogadásáról). Mindez nem növeli az optimizmust sem a globális szintű együttműködés megerősödésének kilátásait illetően, sem az európai integráció további elmélyülésének esélyeit tekintve akkor sem, ha időközben az Európai Unióban erősödött a gazdaságpolitikák összehangolása és Barroso bizottsági elnök is azt hangoztatja, hogy az EU-nak erősebb központi kormányzatra van szüksége, és a gazdasági problémák hatékonyabb kezelése érdekében a nemzeti kormányoktól további hatásköröknek az EU-hoz telepítésére van szükség. Az unió válságkezelési tehetetlensége azért veszélyes, mert csökkenti az integráció iránti bizalmat, az annak szükségességébe vetett hitet, és már tapasztalhatók annak a fentebb említett veszélynek a jelei, hogy Kína jobb gazdasági teljesítménye a kínai államkapitalista modell követésére ösztönözheti az államokat – nemcsak a fejlődő világban, de Európában is –, ami pedig az alapvető európai értékek: a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság értékeinek érvényesülését veszélyezteti.

A jogbiztonság helye a humán biztonság fogalomrendszerében

A biztonságra való törekvés az emberek alapvető és elemi igénye, a szükségletek rangsorában a legfontosabb értékek közé tartozik. A biztonság azonban időben és térben is állandóan változó, összetett és egyes elemeiben is összefüggő fogalom. Nagyrészt függ attól, hogy egy adott korban, adott körülmények között észlelik a kockázatokat, fenyegetettségeket a döntéshozók, de attól is, hogy mit tekintenek egyénileg és állami eszközökkel védendő, preferált értékeknek.

Az államok legrégebb és legalapvetőbb funkciója közé tartozik az adott határral körülvett terület és az ott élő lakosság életének, életfeltételeinek védelme. A hatalom gyakorlásának egyik legfontosabb célja és legitimitásának alapja egy

adott közösség biztonságának fenntartása. Ezért hagyományosan a biztonság fogalma a nemzetközi kapcsolatokban az államok területi épségének biztonságát, a katonai biztonság kérdéseit foglalta magában.

Ma a biztonság „vitatott koncepció”. Ezzel a megállapítással a biztonságpolitikával foglalkozó szerzők többsége egyetért. Egyetértenek abban is, hogy a biztonság fogalmába beleértendő az alapvető értékek sérelemtől való mentessége (mind az egyének, mind a csoportok tekintetében), azonban az már vitatott, hogy az elemzés középpontjában az egyéni, a nemzeti vagy a nemzetközi biztonság álljon. A hidegháború időszakában a legtöbb, e témában született tanulmány a nemzeti biztonság ideáját helyezte előtérbe, amelyet jellemzően katonai terminusokkal közelítettek meg. Az érdeklődés középpontjában – mind a tudományos, mind a politikai megközelítés tekintetében – azok a katonai adottságok, képességek álltak, amelyeket az államnak annak érdekében kellett fejlesztenie, hogy a vele szemben fölmerülő fenyegetéseket hathatósan kezelni tudja. Manapság e megközelítést sokan etnocentrikus és túlságosan szűken definiált mivoltára hivatkozva kritizálják. Számos szerző érvel amellett, hogy a szűk látókörű nemzeti biztonságot fel kell váltania egy más megfontolásokat is magában foglaló biztonságkoncepciónak. Barry Buzan a „People, States and Fear” című tanulmányában egy olyan biztonságfelfogás mellett teszi le a garast, amely politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti, valamint katonai aspektusokat egyaránt magában foglal, továbbá szélesebb nemzetközi terminusokkal meghatározott. Buzan szerint „a biztonság tekintetében a fejtegetések tárgya a fenyegetettségől való szabadságra törekvés. Amennyiben e vita a nemzetközi rendszer kontextusában bontakozik ki, úgy a biztonság az államok és a társadalmak azon képességére vonatkozik, hogy hogyan tudják fenntartani független identitásukat és funkcionális integritásukat.” Buzan munkája érdekes és fontos kérdéseket vet föl a tekintetben, hogy vajon a nemzeti és a nemzetközi biztonsági megfontolások kompatibilisek lehetnek-e, és hogy az államok a nemzetközi rendszer jellemzőinek tükrében vajon képesek lennének-e jóval kooperatívabb nemzetközi és globális terminusokban gondolkodni.

A nemzeti és a nemzetközi biztonság közötti lényeges különbségek elsődleges fontossággal történő hangsúlyozása azonban nem minden biztonságpolitikai kutató szerint megfelelő megközelítés. Vannak ugyanis, akik azzal érvelnek, hogy az államra és az államközi viszonyokra helyezett hangsúly nem veszi figyelembe kellően a világpolitikában – különösen a hidegháború befejeződésével – bekövetkezett alapvető változásokat. Néhány szerző számára a jelenlegi világot jellemző integráció és fragmentáció párhuzamos folyamata azt jelenti, hogy jóval nagyobb figyelmet kell fordítani az úgynevezett „társadalmi biztonságra”. E nézőpont szerint a növekedő integráció – például az olyan régiókban, mint az Európai Unió – alapjaiban változtatja meg a klasszikus nemzetállamokon alapuló politikai rendet. Ezzel párhuzamosan a különféle államok

fragmentációja – mint a Szovjetunióé, vagy Jugoszláviáé – új problémákat teremtett ki, különösen a határok, a kisebbségek, valamint a rendező ideológiák tekintetében, és mindezek együttvéve fokozódó regionális instabilitást okoztak. Ez vezetett ahhoz a felfogáshoz, amely szerint a biztonsági elemzők figyelmének középpontjába az államok helyett inkább az etnonacionális csoportoknak kell kerülniük.

Ugyanakkor mások azzal érvelnek, hogy a nemzeti és a nemzetközi biztonságra helyezett hangsúly kevésbé helyénvaló az embrionális állapotban lévő globális társadalom poszthidegháborús korszakának fejlődésében. Hasonlóan a társadalmi biztonságot hangsúlyozó teoretikusokhoz, ők is a nemzetállamok fragmentációjára mutatnak rá, azonban érveik szerint nem az etnonacionális szinten kellene a társadalomra nagyobb figyelmet fordítani, hanem a globális társadalomra. E szerzők véleménye szerint a jelenlegi trendek egyik legfontosabbika a globalizáció széles körű kibontakozása. Úgy tartják, hogy e folyamat új kockázatokat és veszélyeket is magával hoz. E körbe pedig olyan új kockázatok tartoznak, mint például a nemzetközi terrorizmus, a globális pénzügyi rendszer összeomlásának lehetősége, a globális felmelegedés, valamint a nukleáris balesetek veszélyei. Mindezek a biztonságot az egész világra kiterjedően képesek veszélyeztetni, és olyan problémákként tekintünk rájuk, mint amelyek erőteljesen kívül esnek a nemzetállamok ellenőrzésén. Meggyőződésük szerint e problémákat eredményesen csak a globális közösség együttes fellépése képes kezelni.

Más, a globalizációról író szerzők az új biztonsági kérdések tekintetében az állam átalakulására, valamint az új évszázad első éveire helyezik a hangsúlyt. A 2001. szeptember 11-i események következményei, valamint az ezt követő erőszak új korszaka fényében Jonathan Friedman szerint olyan világban élünk, ahol „a vertikális és a horizontális, valamint a nemzeti és az osztálypolarizáció erőszakossá, és ahol az erőszak sokkal globalizáltabbá, ugyanakkor fragmentáltabbá is vált”. Ez pedig már nem az államok közötti háború, hanem azon szubállami konfliktusok kérdése, amelyek globálisan szervezettek és finanszírozottak, és amelyekben az államok csupán a szereplők egyikévé váltak a nem állami szereplők mellett. E felfogás képviselői számára a 2001. szeptember 11-ét követő korszak egy új és különösen veszélyes periódus a világtörténelemben.

A biztonsági és biztonságpolitikai kérdések a legutóbbi évtizedekig katonai, védelmi kérdésként jelentek meg a társadalmi gondolkodásban és az állami feladatok között. Az államok és népességük biztonságának garanciáját hosszú ideig domináns módon a katonai védelmi képességekkel azonosították. Ez azzal függött össze, hogy a fenyegetettség területfoglalás formájában jelent meg, amellyel szemben a leghatékonyabb védelmet a katonai erő és az egyre fejlődő haditechnikai eszközök jelentették. A történelem során a nemzetközi rendszerben a terjeszkedő hatalmak katonai erejük révén gyakoroltak olyan fenyegetést a gyengébb államokra, amellyel azok elveszítették területüket, gazdasági erőfor-

rásaikat, emberi értékeket és javakat, végső esetben teljes állami szuverenitásokat és létüket. Ezért az államok saját biztonságuk védelmében fegyveres erejüket, hadseregüket erősítették, és gazdasági erőforrásaik jelentős részét fordították hadi kiadásokra.

A felismert biztonsági tényezők köre a XX. század végéig lényegében nem változott, az adott ország területi épségének, szuverenitásának, a lakosság felhalmozott javainak védelmét jelentette minden külső fenyegetéssel, támadással szemben. A haditechnika fejlődése, a tömegpusztító fegyverek megjelenése és a hatalmas világháborús veszteségek rávilágítottak a kölcsönös bizalmatlanság légkörének és az országok közötti konfliktus kizárólagos katonai kezelésének tarthatatlanságára. Ebből a felismerésből fakadt a kollektív biztonság gondolata, vagyis egy olyan stabilabb, kiszámíthatóbb nemzetközi környezet megteremtése, amelyben csökkenthető az államok közötti konfliktusok esélye. Ez a szándék vezetett a Nemzetek Szövetsége, majd a II. világháború után az ENSZ megalakításhoz. A nemzetek közötti kapcsolatokat ebben az időszakban a nemzetközi jog szerepének megerősödése jellemezte, vagyis a nemzetközi joguralom megerősítésével kívánták leküzdeni az államok a hagyományos biztonsági kockázatokat.

A nukleáris fegyverek kifejlesztése és felhalmozódása azonban alapvető változást jelentett mind a katonai biztonság primátusának, mind a biztonság fogalmának értelmezése és tartalma vonatkozásában. Nyilvánvalóvá vált, hogy az atomfegyverek alkalmazása minden eddiginél nagyobb pusztító hatásuk miatt nem jelentene megoldást egyik fél biztonságára sem. Ez a felismerés vezetett arra, hogy a nagyhatalmak tárgyalni kezdjenek egymással a fegyverzet korlátozásáról, és az 1970-es évektől egyre inkább előtérbe került a konfliktusok megoldásának diplomáciai szükségessége, a nemzetközi párbeszéd formáinak és intézményeinek kifejlesztése. Itt ismét megfigyelhettük a nemzetközi jog szerepének erősödését, amikor nemzetközi szerződésekkel kívánták elejét venni a biztonsági kockázatok további terjedésének és fokozódásának. Az egyre dinamikusabbá váló tárgyalások a fegyverzetcsökkentés és katonai kérdések mellett már olyan problémák felszínre kerülését is elősegítették, amelyek túlmutattak a katonai biztonság körein. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ; az ún. helsinki folyamat) a 70-es évek közepén nagy előrelépést jelentett annak felismerésében, hogy a biztonság összetett fogalom, a biztonságot fenyegető veszélyek megváltoztak és differenciáltabbá váltak.

Gyökeres változás következett be a biztonság értelmezésében a hidegháború befejeződése után. A katonai tömbök szembenállásának megszűnésével csökkent a nagy háború veszélye, ezzel egyidejűleg a kilencvenes években felgyorsult a világgazdaság globalizálódása, a termelési és piaci viszonyok világméretű liberalizációja. A tőke, az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és információ szabad áramlása mellett felerősödtek az országok közötti függőségi viszonyok. Ezek olyan új problémákat és a biztonságot fenyegető új tényezőket is felszínre hoz-

tak, amelyeket korábban nem, vagy hatását, nagyságát tekintve alacsony intenzitással, az államok és az egyes emberek biztonságát kevéssé fenyegető módon jelentek meg. Ilyenek az egyre nagyobb mértékű nemzetközi bűnözés, a kábítószert- és illegális fegyverkereskedelem, a pénzmosás, az embercsempészet vagy az olyan globális környezeti problémák, mint a klímaváltozás, a hulladékkezelés, a szennyezéskibocsátás vagy az ivóvízkészletek, az energia- és nyersanyagforrások szűkülése.

2001. szeptember 11. után a nemzetközi biztonsági rendszer gyakorlatilag *kettéhasadt* a tradicionális XXI. századi, államközpontú védelmi szisztémára és a XXI. századi, államszint alatti és államok felett átnyúló biztonsági rétegekre. A globális stratégiai kettészakadás magával hozta a nemzeti és nemzetközi konfliktusok, a külső és belső biztonság, illetve a nemzeti és társadalmi biztonság közötti különbségek erodálódását. Az új fenyegetések világában már nemcsak az állam, hanem a nem állami szereplők (szélsőséges csoportok, félkatonai szervezetek, terroristák, nemzetközi bűnözők, drogkereskedők, hadurak stb.) is rendelkeznek modern arzenállal. Emiatt nehéz a polgárháborús helyzeteket, a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a gazdasági erőforrásokért folyó harcot csak állami vagy regionális méretekben kezelni. Ezek a fenyegetések már nemcsak az állami szuverenitást, hanem egész társadalmak, régiók, civilizációk biztonságát veszélyeztetik, s válnak a nemzetközi stabilitást befolyásoló tényezővé.

A XXI. századot háromféle háború, a modern, a posztmodern és premodern kombinációja jellemzi. A modern háború az államok közötti hagyományos hadviselést jelenti, amelyet a rivális országok fegyveres erőinek szárazföldi, légi és tengeri összecsapása jellemez. A posztmodern háborúk ezzel szemben a nyugati kozmopolita nézeteket tükrözik vissza a korlátozott háborúról (veszteséghatároló, „high-tech” hadviselés), a béke megerősítéséről és a humanitárius katonai intervenciókról. Ennek modellje az 1999-es koszovói háború volt. A posztmodern háború létrehozta saját antitézisének, a nyugati társadalmak ellen irányuló aszimmetrikus hadviselést (beleértve a tömegpusztító fegyverek esetleges alkalmazását), amit premodern háborúnak hívunk. A premodern háború (a korszerű háború kezdetleges formája) az állami szint alatti és az államokon átnyúló hadviselési formák egyvelege, amelyet a nemzeti identitás, az extremizmus és a partikularizmus hagyományos politikája alapján vívnak. Sajátossága, hogy a céljai érdekében kihasználja az etnopolitikai konfliktusok előnyeit, és haderejét általában a nem állami szereplőkből toborozza. A premodern háborúk sok tekintetben egyfajta kulturális lázadást jelentenek a nyugati liberális filozófia ellen, és tudatos elutasítását jelentik azoknak az univerzális értékeknek, amelyeket az amerikai és európai társadalmak képviselnek. A világ a korai XXI. században egy olyan korszakba lépett be, amelyben a klasszikus államok közötti háború kiegészült a nem állami szereplők határ nélküli fenyegetéseivel, konfliktusaival,

harcmódjaival. Az állami szint alatti és az államhatárokon átnyúló „hadviselők” éppen úgy tudják használni korunk új technikai vívmányait, mint a hadviselés „hagyományos” szereplői. A nem állami szereplők kivédhetetlen csapásokat mérhetnek bármely országra, társadalomra. A nyugati országokat többé nem egy másik állam katonai intervenciójának veszélye fenyegeti, hanem társadalmaik ellen irányuló terrorista támadások. A transzatlanti térség államait nem külső katonai támadások veszélyeztetik, hanem az állami, gazdasági és társadalmi intézmények, valamint a kritikus információs infrastruktúra ellen irányuló aszimmetrikus fegyveres akciók. A nemzeti biztonság egyre inkább ezen intézményrendszerek belső védelmétől függ.

Mindezek jól mutatják, hogy a mai nemzetközi viszonyok között a biztonság külső és belső összetevői már nem választhatók el egymástól, sőt napjaink biztonság- és kockázatfelfogásában már egyre inkább helyet kap az egyes embert, embercsoportokat mint a biztonság alanyát tekintő nézet.

A biztonságnak az állam szintjén történő vizsgálatát a nemzetközi kapcsolatok elméletének politikai realista irányzata hangsúlyozza. Ez az irányzat az államok viszonyát konfliktusosnak és ebből következően a háború veszélyét állandónak tekinti. Fontosnak tartja az állam erős katonai képességének fenntartását, mert a biztonsági fenyegetésekkel szemben minden államnak a saját erejére kell támaszkodnia. Az államoknak hagyományosan három fontos eszköz állt rendelkezésére a nemzetközi rendszerben kitűzött céljaik eléréséhez: a diplomácia, a gazdasági potenciál és a katonai erő. A háborúk története – mindenekelőtt a két világháború – azonban bebizonyította, hogy egyoldalúan, katonai eszközökkel nem érhető el a biztonság. Ez a felismerés vezetett a kollektív biztonság koncepciójához és a nemzetközi biztonság intézményrendszerének kialakulásához. A nemzetközi biztonság koncepciójában és gyakorlatában az a felismerés tükröződik, hogy a biztonság területén az államok kölcsönösen függenek egymástól, csak együttműködve képesek fenntartani a közös biztonságot. A nemzetközi biztonságra helyezi a hangsúlyt a nemzetközi kapcsolatok elméletének neoliberalis institucionalista irányzata. Ez az irányzat a nemzetközi intézményekben látja az államok közötti konfliktusok békés megoldásának lehetőségét. A katonai erő alkalmazása helyett a diplomáciára és a gazdaságra helyezi a hangsúlyt. Úgy véli, hogy az államok közötti együttműködés kölcsönösen erősíti a biztonságot.

A hidegháború utáni időszakban mind a gyakorlati politikában, mind az elméletben fokozódó figyelem irányult az egyén mellett az egyes társadalmi csoportok biztonságára, amelyek csak akkor érezhetik magukat biztonságban, ha zavartalanul működhetnek az etnikai, vallási vagy kulturális ismérvek alapján szerveződött közösségeik. Ha az egyének valamilyen csoporthoz tartozását és azzal együtt önazonosságuk megőrzését nem fenyegeti veszély. Alapvetően két tényező fenyegeti az így értelmezett társadalmi biztonságot: az elnyomó állam és az intoleráns többségi nemzet.

A biztonsággal kapcsolatos paradigmaváltás az egyénközpontú gondolkodás részeként a biztonság átfogó, érték- és emberközpontú megközelítését eredményezte, amely magában foglalja azokat a biztonságot fenyegető kockázati tényezőket, amelyek az egyén mindennapi életét veszélyeztetik, a munka világának globális átalakulásától kezdve az egészséges környezet igényén át a nemzetközi terrorizmusig. A biztonság fogalmába a fegyveres konfliktusok nélküli helyzet, illetőleg azok kezelése, valamint a szintén fegyveres erővel és rendészeti eszközökkel védelt nemzeti biztonságon kívül újabb – alapvető – kategóriák kerültek. Az új típusú kockázati tényezőkkel szembeni védelem már nem csak az állam felelőssége, nem merül ki az állam kötelességében, a területén élők fizikai biztonságának megteremtésében és a hagyományos katonai fenyegetés elhárításában. A koncepció az egyén felelősségére is épül, az élet olyan alkotó irányítására, amely megpróbál alkalmazkodni az új kihívásokhoz: például mint fogyasztók el kell döntenünk, megpróbáljuk-e elkerülni a genetikailag módosított terményeket, vagy sem.

Napjainkban minden korábbinál több kockázatnak vagyunk kitéve (környezeti, személyközi, életstílusbeli és orvosi, közbiztonsági, technológiai kockázatok rövid és hosszú távon). Legtöbbjére azonban sajnos már nem vagyunk befolyással. Ulrich Beck német szociológus szerint kockázattársadalomban (*Risikogesellschaft*) élünk, és elvesztettük a realitás zsinórmértékeit. A nem szándékolt következmények a fejünkre nőttek. Az ipari társadalom olyan társadalmi és ökológiai kockázatokot termelt, amelyek fokozatosan kivonták magukat az emberi ellenőrzés alól. Korunk társadalmá önmagával került szembe. A gazdasági fejlődés társadalomra és környezetünkre nézve ésszerűtlen hajszolása a Földet és ezzel együtt az emberiséget érintő visszafordíthatatlan hatásokkal jár.

A globalizáció jelenségének pozitív hatásai mellett az egyént és a társadalmat nehezen kezelhető negatív impulzusok érik. A hagyományos biztonságról a humán biztonságra helyezett hangsúly azt jelenti, hogy a biztonságot olyan átfogó fogalomként kell meghatározni, amely a katonai jellegű veszélyforrások mellett tartalmazza mindazokat a kockázatokat, amelyekkel az egyén korunkban szembesül, amelyek életét, mindennapjait befolyásolják, s amelyek elkerülése vagy kiküszöbölése nemzetközi együttműködés kereteiben valósítható meg. A kockázati tényezőkkel szembeni eredményes küzdelmet ugyanis egyedül és elkülönítetten sem az egyén, sem a társadalmi közösségek, sem az állam, sem az államok tömörülése nem folytathat. A jelzett veszélyekkel szemben az összehangolt, együttes küzdelem folytatása a követelmény, mivel nagyon kevés az olyan új típusú kockázat, amely a nemzeti határokhoz alkalmazkodna.

A humán biztonság nem veti el a hagyományos biztonság tárgyának szükség-szerűségét, de a biztonság fogalmát új dimenziókkal bővíti ki (*redefinition of security*), amely kockázati tényezőkkel szembeni fellépésnek is alapfeltétele az állami integritás biztosítása (mint a hagyományos biztonság koncepciójában),

azonban a biztonság alanya már nem az állam, hanem az ember: mind individuális, mind közösségi, mind globális értelemben. A humán biztonság alapkonceptiója az egyes egyén védelme és az emberhez méltó környezet és életminőség alapvető feltételeinek biztosítása. Ez az emberközpontú koncepció egyéni szinten a mindennapok méltóságát és biztonságát jelenti, míg társadalmi szinten békét, társadalmi igazságosságot, az emberi jogok garantálását, szabadságot, demokratikus államberendezkedést, jogállamiságot, egészséges környezetet, fenntartható gazdasági fejlődést jelent. A humán biztonság fogalmának lényege és jelentősége tehát, hogy alapjaiban változtatja meg a hidegháborús, területekhez és szuverenitáshoz kapcsolódó, ún. realista biztonságfogalmat, felcserélve azt egy emberközpontú biztonságfelfogással, amely a hangsúlyt a fegyverkezésről és az erőpolitikáról az egyén életével kapcsolatos alapvető tényezőkre, a fenntartható humán fejlődésre helyezi. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az állam biztonsága jelentéktelen lenne, tény azonban, hogy a XXI. századra az egyént és a társadalmi közösségeket sokkal több veszélyforrás éri, mint az államot.

A *kockázati társadalom* kifejezésben a kockázat elsősorban a fejlett ipari társadalmak által jelentett azon kockázatokra vonatkozik, amelyek már magát az életet veszélyeztetik globális mértékben. Ezen kockázatok (például ökológiai, genetikai veszélyek, radioaktív sugárzás, kémiai szennyezés) egyre nagyobb mértékben befolyásolják már nemcsak a társadalmi fejlődést, hanem magára a társadalom alapvető viszonyaira is visszahatnak. Az önkényes és öncélúvá váló technikai-gazdasági fejlődés szándékolatlan „mellékhatásaként” fellépő veszélyeiről van itt szó (például környezeti károk, a nyersanyagforrások kimerítése), illetve arról, hogy a fejlődés potenciális önvészélyeztetést jelent (például génszűrés, atomtechnika). Ezek az emberi észlelőképesség által közvetlenül már nem felfogható, a túlélést veszélyeztető kockázatok időben, térben és társadalmilag már nem határolhatók le; nem vonatkoznak rájuk az okság, felelősség és vétkesség jelenleg uralkodó szabályai. Ezek a kockázatok már nem kompenzálhatók, és nem biztosítható ellenük védettség. A felmerülő új kockázatok – már csak éppen mindenkire vonatkozó voltak miatt is – a háttérbe szorítják az eddigi társadalmakra jellemző, a javak eloszlásainak területi egyenlőtlensége miatt fennálló konfliktusokat.

A kockázati társadalom kialakulása együtt halad és összekapcsolódik az individualizációs folyamattal. Az örökölt szokások, erkölcsök, közösségi formák, ellenőrzési módok és biztonságok csökkenésével a személyiség egyre jobban rákényszerül arra, hogy saját életét (esélyeivel és kockázataival együtt) önmaga formázza meg. Ennyiben az individualizáció egyik aspektusának fogható fel a kockázatoknak is hasonló átalakulása, melyben a hatások közvetlenül egyes egyének tömegeire hatnak, mindenféle közvetítő társadalmi struktúrák nélkül.

Az emberi biztonság fogalma a XXI. század vége felé bukkant fel nemzetközi szinten. Az 1990-es években változtak meg olyan mértékben a biztonságra

vonatkozó elképzelések, hogy a nemzetközi közösség kezdte elfogadni a speciális intézkedések fontosságát annak érdekében, hogy ne csak államokat, de embereket is védjenek a biztonságuk elleni fenyegetésekkel szemben, még akkor is, ha ez a szóban forgó kormány érdekeivel szemben áll. Az emberek védelme, vagyis az emberi jogok védelme – ami korábban az államok belügyének számított – ekkor vált általánosan elfogadottan a nemzetközi közösség ügyévé. Olyan események, amelyeket korábban csupán helyi humanitárius katasztrófáknak tekintettek, új meghatározást nyertek a béke és biztonság terminusaiban, és az ENSZ keretében kollektív biztonsági intézkedéseket váltottak ki. Ez a szemléletváltás jelent meg az ENSZ somáliai humanitárius akcióprogramjában (1992–93). Amint a Biztonsági Tanács határozata megfogalmazta: „az emberi tragédia nagysága [...] fenyegetést jelent a nemzetközi békére és biztonságra”. Hasonlóképpen a biztonság fogalmának kiterjesztését tükrözi a BT Koszovóra vonatkozó 1244-es határozata (1999). A nemzetközi biztonság fogalmát olyan módon terjesztették ki, hogy az már nemcsak az államok közötti konfliktusokat fedi, hanem az államon belüli eseményeket is.

A biztonságfogalom fókuszpontjának elmozdulását számos hatás sürgette. Egyrészt a hidegháború vége lehetővé tette a kormányok és népek olyan érdekeinek felszínre törését, amelyek korábban rejtve maradtak, amelyek következtében olyan összetett, ellenségeskedő konfliktusok robbantak ki – gyakran államon belül –, amelyekben a civilek véráldozata olyan nagy volt, hogy új típusú válaszokra támadt igény. Másrészt az emberi jogok nemzetközi védelme ekkor jutott el arra a fejlődési pontra (szintén összefüggésben a kétpólusú világrend megszűnésével), hogy az emberi jogok tömeges megsértését már nem tekintették, nem tekinthették az állam kizárólagos belügyének.

Az emberi biztonságra összpontosítás eredetét gyakran az ENSZ főtitkára, Boutros Boutros-Ghali által 1992-ben publikált *Napirend a békéért* megjelenéséhez szokták visszavezetni. Ez a dokumentum azt vetette fel, hogy a világ biztonságának fenyegetettsége nem pusztán katonai természetű: „*Egy lyukacsos ózonpajzs nagyobb veszélyt jelentene valamely kiterjedt populációra, mint egy ellenséges hadsereg. A szárazság és betegség nem kevésbé környékeltel tizedelheti meg a lakosságot, mint a háború fegyverei.*”

A dokumentum felvetette, hogy a környezeti instabilitás, a szegénység, éhínség és elnyomás nem pusztán kritikus biztonsági kérdések, hanem egyszerre forrásai és következményei is a konfliktusnak. Az emberek a mai világban sokféle kölcsönhatásban állnak egymással és kölcsönösen függenek egymástól, hiszen sok probléma átlépi az államhatárokat, nem lehet őket megállítani politikai határoknál. Az ipari országok lakossága például nincsen elszigetelve a fejlődő országok szegénységétől, amire bizonyítékok a bevándorlási adatok és a betegségek, amelyek nem tisztelnek határokat. A fejlődő országokban élő emberek ugyanakkor az északi országok által előállított ipari szennyeződés kockázatával

szembesülnek. A dokumentum kiemelte a biztonsági kérdések összetettségét, és megerősítette a sokrétű válaszok, a széles körű egyeztetés és együttműködés szükségességét, és hangsúlyozta a civil társadalom, a nem kormányzati szervezetek szerepének jelentőségét.

Az alakuló új világrend útkereséseiben előtérbe került, az embert és az emberi közösségeket fenyegető valamennyi hagyományos és újszerű veszélyt figyelembe vevő összetett biztonságfogalom megfogalmazására irányuló törekvés vezetett el az ENSZ keretében 1994-ben a „*Redefining Security: The Human Dimension*” című jelentéshez, amely megalapozta a humán biztonság tartalmi összetevőinek korántsem lezárult, széles körű kutatását és a leszűrt következtetések változatos megfogalmazását. Ugyanakkor az ENSZ Fejlesztési Programjának 1994-es, *Az emberi fejlődésről szóló jelentése (Human Development Report)* is továbbvitte ezt az elképzelést a biztonság fogalmának tágabb értelmezéséről. A jelentés az emberi biztonság fogalmát a félelemtől való szabadságra és a nélkülözéstől való szabadságra vezette vissza. A Földet és lakóit sújtó veszélyforrásokat, a biztonságot veszélyeztető tényezőket lokális, illetve globális szinten jelentkező veszélyekként csoportosítva elemezte. Lokális szinten az emberi biztonság összetevői:

- gazdasági biztonság, amely egy biztos megélhetési forrásra, megfelelő jövedelemre épül;
- az élelmezés biztonsága, amely az ételhez való fizikai és gazdasági hozzájutást jelenti, de a tágabb értelemben vett élelmiszer-biztonságot (az élelmiszerek egészségkárosító anyagoktól mentessége) is idesorolhatjuk;
- az egészség biztonsága, azaz relatív szabadság a betegségektől és fertőzésektől, valamint hozzáférés a megfelelő egészségügyi ellátáshoz;
- környezeti biztonság, azaz hozzáférés a tiszta ivóvízhez, a levegő tisztaságának biztosítása és védelem a környezeti hatásokkal és károkkal (pl. talajerózióval) szemben;
- személyes biztonság, azaz a fizikai erőszakkal és fenyegetettséggel szembeni biztonság, a testi épség és a személyes szabadság biztonsága;
- közösségi biztonság, például a kulturális identitás biztonsága; valamint
- politikai biztonság, az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme és biztosítása.

Mindehhez egy mindent átfogó, horizontális biztonsági dimenzióként hozzáadhatjuk a jogbiztonság fogalmát, amely átszövi és megerősíti – illetve hiánya gyengíti – a fent említett valamennyi biztonsági összetevőt.

A humán biztonság fogalmának egyik elsődleges járuléka, hogy a hangsúly eltolódik az államok biztonságáról az emberek biztonságára. Az embert beemeli a nemzetközi tárgyalásokba, és az emberek biztonságával kapcsolatos megfontolásokat veszi figyelembe, nem pusztán az államokét. Ez maga után vonja és

újrangsúlyozza az államok kötelezettségét, hogy garantálják állampolgáraik biztonságát. Szélesebb értelemben erre a biztonságfogalomra alapozható az olyan globális, az államhatárokon túlnyúló veszélyforrásokkal szembeni fellépés igénye is, mint a klímaváltozás és annak környezeti-társadalmi hatásai. Az ilyen globális biztonsági kihívások megfelelő kezeléséhez és a kockázatok elhárításához nyilvánvalóan erősíteni kell a joguralmat a nemzetközi kapcsolatokban, amint azt bemutattuk. A nemzetközi jog uralmának megerősítése pedig csak akkor valósulhat meg, ha az államok mint a nemzetközi jog legfontosabb alanyai egyértelműen értéknek tekintik a jog uralmát, amit azzal is kifejezésre juttatnak, hogy saját jogrendszerükben is megerősítik azt.

A botladozó jogállam – A XXI. század már ismertté vált kihívásai

A következőkben áttekintjük azokat a körülményeket, jelenségeket, amelyek a modern jogállam hétköznapijainak folyamatos kihívásai és megszilárdításának eszközei is egyben.

A 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. Az emberi környezet megóvásával foglalkozó első világméretű program kidolgozására 1972-ben került sor Stockholmban, az ENSZ környezeti világkonferenciáján. A konferencián a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el a környezetvédelem alapelveiről és nemzetközi feladatairól. Az együttműködés összehangolására létrehozták az ENSZ Környezeti Programját (UNEP). A Stockholmi Nyilatkozat első ízben ismerte el nemzetközi szinten az emberhez méltó környezethez való jogot. A nyilatkozatban a kormányok ünnepélyesen kötelezettséget vállaltak, hogy megóvják és jobbá teszik az ember környezetét a mai és a jövő nemzedékek számára. A stockholmi konferencián általános elfogadást nyert a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem közötti kölcsönhatás gondolata is. A konferencia legfőbb eredménye az volt, hogy kísérletet tett a fejlett és fejlődő országok között

a környezet védelme és a gazdaság fejlesztése kérdéseiben vallott szemléleti különbségek áthidalására, és általánosan elfogadtatta az ökológiailag „egészséges” fejlődés érdekében szükséges környezetvédelmi szemlélet és gazdálkodás gondolatát.

A fenntartható fejlődés akkor vált a nemzetközi kapcsolatok egyik meghatározó fogalmává, 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 jelentés alapkonceptiója az volt, hogy a Föld minden lakosának joga van arra, hogy emberhez méltó körülmények között élhessen, és az alapvető emberi szükségleteit kielégíthesse. Ha az ehhez szükséges termelésnövekedés a jelenlegi technológiákkal és termelési eljárásokkal valósul meg, az elkerülhetetlenül ökológiai katasztrófához vezet. Tehát változások szükségesek az erőforrások hasznosításában, a technológiák környezeti hatásaiban, a népesség növekedési ütemében, a gazdasági élet célkitűzéseiben, az egész társadalom értékrendjében (beleértve a fejlett országok pazarló fogyasztói szokásai megváltoztatásának szükségességét is).

A jelentés által felvázolt fenntartható fejlődés modellje a mennyiségi növekedést és minőségi fejlődést egyaránt magában foglalta – a fejlett és a fejlődő országokban természetesen eltérő arányban. A fenntartható fejlődés koncepciójának középpontjában az ember áll, aki életszükségleteit úgy elégíti ki, hogy egyúttal a jövő generációk hasonló érdekeit is figyelembe veszi. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez feltételezi a környezet védelmét és az erőforrások takarékos használatát.

A fenntartható fejlődés számos követelményt állít a különböző társadalmi alrendszerekkel, a társadalmi cselekvések minden formájával és szintjével szemben. A jelentés szerint a fenntartható fejlődéshez olyan politikai rendszerre van szükség, amely lehetővé teszi a hatékony állampolgári részvételt a döntéshozatalban; a közigazgatási rendszernek rugalmasnak kell lennie, amely képes az önkorrekcióra; a szociális rendszernek képesnek kell lennie diszharmonikus fejlődésből eredő feszültségek feloldására. A gazdasági szférában a termelés során meg kell őrizni az ökológiai alapokat a fejlődés érdekében, és a technológiai rendszerekben folyamatosan keresni kell az új megoldási lehetőségeket. Nemzetközi szinten is a kereskedelmi és a pénzügyi eljárások fenntartható módszereit kell előnyben részesíteni.

A *Közös jövőnk* jelentés megállapításait vették alapul az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezett Környezet és Fejlődés Világkonferenciája előkészí-

tésekor. A riói konferencián a fenntartható fejlődésre vonatkozó olyan fontos dokumentumokat fogadtak el, mint az „Agenda 21”, amely a fenntartható fejlődés átfogó programja, illetve a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozat. Megnyitották aláírásra a biológiai sokféleségről szóló egyezményt és az éghajlatváltozási keretegyezményt. A világkonferenciát követően 1993-ban alakult meg az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága (UN CSD) az ENSZ-program végrehajtásának koordinálására. A riói konferencia eredményeként megerősítették és tekintélyes önálló intézménnyé fejlesztették a Globális Környezeti Alapot (GEF), melynek feladata lett többek között a két riói egyezmény pénzügyi támogatási rendszerének működtetése. A GEF azoknak a speciális pénzügyi alapoknak a sorában jött létre, amelyeket a nyolcvanas években a világméretű környezeti válság elmélyülésével egy időben azon felismerés nyomán hoztak létre a fejlődő országokban megvalósítandó programok finanszírozására, hogy az iparilag fejlett országok közvetlenül is érdekeltek más országok és régiók gazdasági fejlődésében. A Globális Környezeti Alap projektjeit a Világbank, az UNEP és az UNDP segítségével valósítja meg. A közelmúltban az alap feladata lett egy újabb nemzetközi környezetvédelmi egyezmény, a környezetben tartósan megmaradó organikus szennyező anyagok gyártásának és alkalmazásának tilalmáról szóló, ún. „POP-egyezmény” pénzügyi támogatása és a Kiotói Jegyzőkönyvhöz kapcsolódóan létrehozandó új pénzügyi letéti alapok kezelése is.

A program megvalósítását a riói világkonferencia után öt évvel, 1997-ben az ENSZ Közgyűlés Rendkívüli Ülésszaka értékelte, majd 2002-ben a dél-afrikai Johannesburgban rendezték meg a következő nagyszabású találkozót Fenntartható Fejlődési Világkonferencia elnevezéssel. Ezen értékelték az elért eredményeket, a kitűzött célok megvalósulását, illetve feltárták a megvalósítást akadályozó tényezőket, az elmaradások okait. Annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedek során egyre nyilvánvalóbbá, nemzetközileg általánosan elfogadottá vált a társadalmi-gazdasági fejlődés és a környezet védelme közötti szoros kölcsönhatás, mégis igen kevés történt a környezeti és fejlesztési szempontoknak a gazdasági tervezésben és döntéshozatalban történő integrálása érdekében. A nemzetközi környezetvédelmi együttműködés számos területén történt ugyan jelentős előrelépés, de Földünk általános környezeti állapota összességében mégis erőteljesen romlott. Az ózonréteg elvékonyodásának, a globális éghajlatváltozás növekvő kockázatának és a természeti erőforrásokkal is kapcsolatos más környezeti problémáknak a világméretű nemzetközi összefogás révén történő kezelése egyre sürgetőbbé vált. Ezzel párhuzamosan a társadalmak közötti fejlettségi, átlagos életminőségi különbségek is nagymértékben nőttek, és ebben is óriási szerepe van az erőforrásokhoz való hozzáférésben, azok hasznosításában, hasznosításának hatékonyságában megmutatkozó különbségeknek.

A johannesburgi világkonferencia során a részt vevő államok által elfogadott politikai nyilatkozat és végrehajtási terv elismerte, hogy a globalizációnak van

jó és rossz oldala. Miközben új lehetőségeket nyújt a világgazdasági növekedéshez és a magasabb életszínvonal eléréséhez, a szegényebb országok különleges hátrányokat szenvednek, és emiatt sürgősen bevonandók a profitálók körébe. Kimondta, hogy a fenntartható fejlődéshez mind nemzeti, mind nemzetközi szinten alapvető fontosságú a felelősségteljes politikai kormányzati tevékenység. A gazdag országok szándéka szerint a segélyeket csak olyan államokba volna szabad eljuttatni, amelyekben a demokratikus intézmények már működnek, és a korrupció visszaszorulóban van. Ugyanakkor az akcióterv a fejlődő országok számára juttatott segélyek növelését támogatta, szorgalmazta, hogy a gazdag országok nemzeti jövedelmük 0,7 százalékát utalják át segélyként számukra. Konkrét vagy általános célokat fogalmazott meg olyan kérdésekben, mint az ivóvízellátás biztosítása, az energiahordozókhoz való hozzájutás és az erőforrások megőrzése a jövő nemzedékek számára, a tengeri élővilág egyensúlyának helyreállítása, a vegyi anyagok biztonságos előállítása és a veszélyes hulladékok tárolása és megsemmisítése. A dokumentum fontos eleme, hogy megerősítette a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) korábbi határozatában foglaltakat, amelyek értelmében a gyógyszergyártók szabadalmi nem akadályozhatják meg a szegény országokat, hogy akár nem szabadalmaztatott gyógyszerekkel is enyhítsék a rászorulókat bajait. Ezen túlmenően megállapította, hogy jelenleg a szegénység a legnagyobb globális kihívás, amellyel a világnak szembe kell néznie, és a résztvevők megállapodtak a segélyeket kiegészítő szolidaritási alap létrehozásában, amelybe önkéntes módon utalhatnak át összegeket az államok.

Mint látható, a fenntartható fejlődés szorosan összefügg a szegénység problémájának kezelésével, célja – a globalizáció negatív hatásainak ellensúlyozása képpen – a szociális jólét előmozdítása a környezet eltartóképességének keretei között. A fenntartható fejlődés három – egyformán fontos – alappilléren nyugszik: a szociális, a gazdasági és a környezeti szempontokon. Ezeket együttesen, kölcsönhatásaik figyelembevételével 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. 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 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 figyelembevételét és összehangolását. 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 ezeknek 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 kibocsátáscsökkentést mindig a fenntartható fejlődés kontextusában célszerű kezelni, ezzel enyhíthetők az érdekellentétek. A fenntartható fejlődés, az emberi jogok és az éghajlatváltozás összefüggő kérdéskörei együttesen szerepeltek 2007. október 24-én az ENSZ Napja alkalmából Maléban (a klímaváltozás által súlyosan érintett Maldív Köztársaságban) tartott nemzetközi találkozón is.

A fenntartható fejlődés elve fontos szerepet kap az Európai Unió politikájában is. Az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződésben még a gazdasági célok domináltak, kiegészítve bizonyos szociális szempontokkal, de környezetvédelmi rendelkezések kezdetben egyáltalán nem szerepeltek a szerződésben. A szennyezések, a környezeti-természeti állapot romlása nyomán, illetve a gazdasági integráció kiteljesítésének igénye miatt a környezetpolitika az első nagy szerződésmódosításkor, az Egységes Európai Okmányban jelent meg. Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés az unió, illetve az Európai Közösség céljait és feladatait meghatározó rendelkezésekben már említi a fenntart-

hatóság fogalmát, de ez még elsősorban a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésre, a fenntartható gazdasági növekedésre utal, amelynek többek között a környezet tiszteletére és a magas szintű életminőség biztosítására is tekintettel kell lennie. Az Amszterdami Szerződés már erőteljesebben hangsúlyozta a fenntartható fejlődést mint követendő alapelveket. Egyrészt az Európai Közösség általános feladatait (céljait) meghatározó 2. cikkben a fenntartható gazdasági fejlődés és a szociális célok mellett egyenrangú szerepet kapott a felsorolásban a környezet minőségének magas szintű védelme és javítása is. Másrészt az Amszterdami Szerződés megteremtette az EK integratív környezetvédelmi politikájának és a fenntartható fejlődés átfogó figyelembevételének alapját a következő rendelkezés (jelenleg 6. cikk) beiktatásával: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a [...] közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

A 2001. évi göteborgi csúcson az EU a gazdasági és társadalmi fejlődéssel egy szintre helyezte a fenntartható fejlődés dimenzióját, elfogadta a Fenntartható Fejlődési Stratégiáját és kinyilvánította, hogy ebben a vonatkozásban világméretben is aktív szerepre törekszik. A stratégia megfogalmazta: „A fenntartható fejlődés pozitív hosszú távú jövőképet kínál az Európai Uniónak egy sikeresebb és igazságosabb társadalomról, egyúttal egy tisztább, biztonságosabb és egészségesebb környezet ígéretével – egy társadalomról, amely jobb életminőséget biztosít számunkra, gyermekeinknek és unokáinknak. Ahhoz, hogy ezt a gyakorlatban is megvalósíthassuk, a gazdasági növekedésnek elő kell segítenie a társadalmi haladást és tiszteletben kell tartania a környezetet, a szociálpolitikának alá kell támasztania a gazdaság teljesítményét, a környezetpolitikának pedig költséghatékonynak kell lennie.” Tehát hosszú távon a gazdasági növekedésnek, a társadalmi összetartásnak és a környezet védelmének kéz a kézben kell haladnia.

Az Európai Tanács 2006 júniusában vita nélkül elfogadta az EU megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiáját. A 2001-ben elfogadott és 2002-ben kiegészített, ún. göteborgi stratégia felülvizsgálatát és megújítását olyan változások indokolták, mint a természeti erőforrásokra nehezedő egyre növekvő nyomás, az éghajlatváltozás, a tartós gazdasági és társadalmi problémák, valamint az EU bővülése tíz új tagállammal. A megújítási folyamat széles körű társadalmi konzultációra épült, és figyelembe vette a Tanács, az Európai Parlament, a tagállamok, a nem kormányzati szervezetek, az állampolgárok és más érintettek véleményét.

A fenntartható fejlődés az unió alapszerződésben rögzített, hosszú távú célkitűzése; olyan átfogó koncepció, amely minden uniós szakpolitikára, intézkedésre és stratégiára hatással van, és megköveteli, hogy a gazdasági, környezetvédelmi és szociális politikákat egymást kölcsönösen erősítő módon alakítsák ki és hajtsák végre. Elveit és céljait – a gazdasági prosperitást, a társadalmi igazságosságot, a környezet védelmét és a nemzetközi felelősségvállalást – a megújult

stratégia hét fő prioritási területre összpontosítva kívánja megvalósítani annak alapján, hogy a bizottság mely területeken tárta fel nem fenntartható tendenciák létezését. A stratégia ezeken a területeken meghatározza az elérendő célokat és a szükséges tennivalókat, és nem feledkezik meg az oktatás, a kutatás-fejlesztés, a gazdasági és pénzügyi szabályozó eszközök, valamint a kommunikáció szerepéről sem. Hatékony ellenőrzési rendszert körvonalaz a megvalósítás nyomon követésére mind tagállami, mind EU-s szinten. A dokumentum értelmében az EU fenntartható fejlődési stratégiájának prioritásai: az éghajlatváltozás elleni küzdelem és az energiagazdálkodás javítása; a környezetkímélőbb közlekedés és szállítás; a termelés és a fogyasztás fenntarthatóbbá tétele; a természeti erőforrásokkal való körültekintő gazdálkodás; az emberi egészség védelme; a társadalmi befogadás erősítése, a demográfiai változások és a migráció kezelése és végül a szegénység elleni küzdelem, valamint a fenntartható fejlődés előmozdítása globális szinten.

A stratégia megfogalmazza, hogy a globalizáció az az új összefüggésrendszer, amelynek keretében meg kell valósítani a fenntartható fejlődést. Bár komoly lendületet adhat a fenntartható fejlődésnek, a globalizáció eredményeiből túl gyakran részesednek egyenlőtlenül az országok és az azokon belüli régiók. Az EU a globalizációhoz kapcsolódó kérdések koherens és integrált megközelítését támogatja a WTO-ban, a nemzetközi pénzügyi intézményeknél (IFI-k) és az ENSZ testületeiben. Támogatja például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet megerősítését is. A dokumentum szerint a fejlődő világnak a globális gazdasághoz történő hatékony és igazságos integrálásához nélkülözhetetlenek a folyamatban levő WTO-tárgyalások és a Dohai Fejlesztési Programterv (DDA). Ezen célok megvalósítása érdekében a kereskedelemhez kapcsolódó támogatásokat jelölték ki az EU fejlesztési együttműködései egyik kulcsterületének, és az EU folytatta erőfeszítéseit arra vonatkozóan is, hogy minden folyamatban levő vagy jövőre kétoldalú és regionális tárgyalás tematikájába lényegi elemként felvegye a fenntartható fejlődés kérdését. A hatékonyan működő multilaterális kapcsolatrendszer kialakítása érdekében tett uniós erőfeszítések középpontjában a fenntartható fejlődést szolgáló, erőteljesebb nemzetközi kormányzás áll. A felelősségteljes kormányzás és a demokrácia előmozdítása kritikus tényező a Millenniumi Fejlesztési Célok elérése érdekében. A Millenniumi Nyilatkozat leszögezi, hogy az olyan környezet megteremtése, amely a fejlődést és a szegénység megszüntetését segíti, többek között azon múlik, hogy minden országban és nemzetközi szinten is a felelősségteljes kormányzás módszereit követik-e, valamint hogy a pénzügyi, monetáris és kereskedelmi rendszerek átláthatók-e.

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés megerősítette, hogy a fenntartható fejlődés kérdése globális szemléletű megközelítést igényel. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkének 5. bekezdése a módosítás után az Európai Unió céljainak meghatározása sorában a következő rendelkezést tar-

talmazza: „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

Látható tehát, hogy a fenntartható fejlődés – amely nem pusztán a gazdaság, a fogyasztás mennyiségi növekedését jelenti, hanem az életminőség javulását, az emberiség szellemi fejlődését is magában foglalja – szorosan összefügg az emberi jogok hatékonyabb védelmével, a szegénység elleni küzdelemmel és a demokrácia és a jogállamiság elveinek megszilárdításával, a globális szintű kihívások kezelése érdekében a nemzetközi szintű kormányzás megerősítésével, a jog uralmának a nemzetközi jogra is kiterjedő megvalósításával. A fenntartható fejlődés tehát az európai jogi kultúra alapvető értékeinek előfeltétele és garanciája.

Klímaváltozás. A globális felmelegedés

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. 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. 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. Földünkön a klímaváltozás és az emberi tevékenység következtében helyenként a folyók kiszáradása, másfelől a tengerszint-emelkedés okoz gondokat. A hegységekben földcsuszamlások, a gleccserek olvadása várható. 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 globális felmelegedés gyorsulásáról már 1952-ben bizonyítékok álltak a rendelkezésünkre. Az emberi környezet megóvása érdekében 1972 júniusában Stockholmban rendezett ENSZ-konferencián napirendre került az üvegházhatású gázok emissziójának és a légköri aeroszolterhelés csökkentésének kérdése. A résztvevők döntöttek egy környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ-program, az

UNEP elindításáról, és javaslatot tettek arra, hogy a Tudományos Uniók Nemzetközi Tanácsa (ICSU) és a Meteorológiai Világszövetség (WMO) együttműködésével létrejött terv, a Globális Légkörkutató Program (GARP) keretében foglalkozzanak az éghajlati folyamatok behatóbb tanulmányozásával. A WMO 1979-ben megrendezte az első Globális Éghajlati Konferenciát, ahol felhívást intézett az országok kormányaihoz, hogy „előzzék meg az ember előidézte éghajlatváltozás negatív hatásait, illetve készüljenek fel rájuk”. Hat évvel később, a Villachban megtartott konferencián valamennyi üvegházhatású gázt bevonták a globális felmelegedés értékelésébe. Ezt követően született egy becslés, miszerint a légkörben lévő üvegházhatású gázok száma 2030-ra megkétszereződik, ezért egyre sürgetőbbé vált az éghajlati válság elkerülésére törekvő nemzetközi együttműködés. A kérdéskörrel párhuzamosan haladt az ózonlyukak feltérképezése, növekedésük nyomon követése és problémáira való megoldások kidolgozása.

A WMO és az UNEP 1988-ban létrehozta az éghajlatváltozás kérdéseivel foglalkozó kormányközi testületet (Éghajlat-változási Kormányközi Testület, IPCC). Célja, hogy objektív információforrásként szolgáljon a döntéshozóknak a klímaváltozás okairól, hatásairól és az alkalmazkodás lehetőségeiről. A testület három fő témakörben készít átfogó elemzéseket:

1. Értékeli és rendszerezi a globális felmelegedés kiváltó okairól rendelkezésünkre álló tudományos ismereteket.
2. Elemzi az éghajlatváltozás következményeit a környezetre és a gazdaságra nézve.
3. Áttekinti és értékeli a szükséges és lehetséges válaszstratégiákat.

Az IPCC tudósok százainak munkáját koordinálja, és három munkacsoportot szervezett egy-egy feladattal. A munkacsoportok időnként részletes helyzetértékelő jelentést adnak ki. Összefoglaló jelentéseit egy tudományos testület állítja össze a legújabb kutatási eredmények alapján, és a kormányok képviselői hagyják jóvá. A jelentések hitelességét két körülmény is erősíti. Egyrészt nemzetközileg elismert kutatókat kérnek fel ezek megírására, másrészt a világ legfejlettebb kutatóintézeteiből (pl. Max Planck Intitút, Németország; Hadley Centre, Egyesült Királyság; NCAR, USA; CSIRO, Ausztrália) érkeznek a kutatási eredmények. Az IPCC első összefoglaló jelentése (1990) szolgált az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye kidolgozásának alapjául, amelyet 1992-ben Rio de Janeiróban, az ENSZ Környezeti és Fejlődési Konferenciáján írtak alá. A második Értékelő Jelentés hozzájárult Kiotói Jegyzőkönyv megszületéséhez (1997). Legutóbbi jelentését 2007. november 17-én hozta nyilvánosságra. Ebben a korábbiánál nagyobb figyelmet fordítottak arra, hogy a globális felmelegedés és a hatásai és a szükséges intézkedések terén egyforma súllyal kezeljék a Föld minden egyes régióját. Fontosnak tartják a környezeti, illetve gazdasági nehézségekkel

többszörösen sújtott térségek és ágazatok felismerését. A jelentés központi kérdése az ivóvíz problémája.

A klímaváltozásnak a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető jellegének, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a veszélyek felmérése és tudatosítása fontosságának felismerése jutott kifejezésre abban is, hogy a 2007. évi Nobel-békedíjat Al Gore (a „Kellemetlen igazság” c. könyvéért) és az Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC) javára ítélték oda.

A klímaváltozás szorosan összefügg a világgazdaság globalizációjával, a technikai vívmányok, az ipari termelés, a gépesített közlekedés széles körű 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 rövid távon 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. 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 2009. december 7–18. között – az év során tartott előkészítő ülések, tárgyalások és egyéb események után – Koppenhágában tartott konferencián az éghajlat-változási keretegyezményben részes államok azonban ambiciózus terveiket nem tudták megvalósítani. Nem sikerült jogi kötelezettségekként rögzíteni a klímaváltozás elleni küzdelemhez szükséges lépéseket. Az országok a hosszas tárgyalás után elfogadott nyilatkozatban sem határoztak meg célszámokat, mindössze azt határozták el, hogy a fejlődő országoknak a felmelegedés megfékezéséhez 2020-ig évente 100 milliárd dollárt ad a fejlett világ, de hogy a hozzájárulásban ki mennyire veszi ki a részét, arról nem született egyezség, bár az nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlődő országok alkalmazkodásához leginkább az Európai Unió hajlandó hozzájárulni.

Az egy évvel később Mexikóban tartott klímakonferencián végül sikerült megállapodni a Kiotói Jegyzőkönyv meghosszabbításáról és egy új, többek között az Egyesült Államokat és a fejlődő országokat is kibocsátáscsökkentésre kötelező keretegyezmény elfogadásáról is. A Cancúni Megállapodás a Kiotói Jegyzőkönyvet ratifikáló országoknak 2020-ig 25 és 40 százalék közötti káros-

anyag-kibocsátási csökkentést ír elő az 1990-es bázisévhez képest, és nevesítik a Kiotói Jegyzőkönyv második vállalási periódusát is, amellyel kapcsolatban az első vállalási időszak lejártáig, vagyis 2012 végéig tető alá kell hozni a megállapodást. Az államok Cancúnban megállapodtak, hogy létrehoznak egy olyan keretegyezményt, amelyhez mind a 194 állam csatlakozik, és amely tartalmazza többek között az Egyesült Államok, valamint a fejlődők vállalásait is. Egyetértettek abban, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását 2050-ig világszerte jelentősen csökkenteni kell. Arról, hogy mennyivel, a következő, dél-afrikai klímacsúcson születhet megegyezés. Az egyes országok önkéntes, egyéni vállalásait egy külön listán tartják nyilván. Ismét megerősítették, hogy egy Nemzetközi Zöld Alapot hoznak létre a fejlődő államok klímavédelmi erőfeszítésének támogatására, azonban a finanszírozás forrásait továbbra sem nevesítették. A gazdasági válság ugyanis jelentősen növelte a fejlett országok adósságállományát, és ezzel együtt csökkentette segélyezési hajlandóságát és képességét.

Mindeközben a gazdasági válság árnyékában a szakértők és a politikusok is egyre gyakrabban hangsúlyozzák a gazdaság „kizöldítésében” rejlő lehetőségeket, a zöldipari beruházások munkahelyteremtő és rövid távú növekedésgerjesztő hatásait. A gazdasági mentő- és élénkítőcsomagok zöld elemei elősegíthetnék a klímaváltozás elleni küzdelem sikerét.

A klímaváltozás emberi jogi aspektusai

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.

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 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), 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 élelmiszerárak 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 útján terjedő betegségek gyakoriságát növeli, az alultápláltság pedig különösen a gyermekek testi és szellemi fejlődését veszélyezteti, és a felnőttek körében is csökkent aktivitást okoz. A megnövekedett hőség (amit sokszor a légszennyezettség és a magas páratartalom is tetézi) 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 halálos esetet 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) megelőzhető vagy mérsékelhető. Itt említhető, hogy – amint már Magyarországon is megtapasztalhattuk – az enyhébb telek következtében könnyen áttelelnék és elszaporodnak – a mezőgazdasági kártevők mellett – az olyan, különböző betegségeket terjesztő élősködők, mint a kullancsok, amelyek korábban kevésbé voltak jellemzőek az adott területen. Olaszországban 2007 nyarán a tigrisszúnyogok terjesztették trópusi betegséget.

Az extrém időjárási helyzetek természeti csapásokat okoznak (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 és a fertőző betegségek mellett az egészségügyi ellátórendszernek fel kell készülnie a légtúti 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 (az előzőkben kifejtettek szerint) az emberi jogok széles skálájának megsértéséhez vezethet.

Nemcsak a klímaváltozás hatásai veszélyeztetik az emberi jogok élvezetét, de a probléma kezeléséhez szükséges alkalmazkodási és csökkentési intézkedéseknek is lehetnek az emberi jogokat hátrányosan érintő hatásai (mint pl. a bioüzemanyag-termelésnek az élelmiszer-termelésre és így az élelemhez való jogra gyakorolt hatása vagy a veszélyeztetett területekről történő kitelepítések hatásai). Bár a klímaváltozás fizikai hatásai önmagukban nem tekinthetők emberi jogi jogsértéseknek, mert a jogi felelősség szabályai szerint nehezen lenne megállapítható egy konkrét felelős (például egy áradás során életüket veszített személyek hozzátartozói nem perelhetik sikerrel a nagy mennyiségű szén-dioxidot kibocsátó államokat), a klímaváltozás hatásainak csökkentését és az alkalmazkodást célzó intézkedések körében mégis fontos az emberi jogi szemlélet alkalmazása. Erre mutat rá az ENSZ emberi jogi főbiztosának a klímaváltozás és az emberi jogok kapcsolatáról szóló jelentése is.

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. Ezen 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.

Az osztó igazságosság elve alapján a környezeti veszélyek és ártalmak, valamint a befektetések előnyeinek egyenlő (diszkriminációmentes) elosztását hirdetve 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 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. Az alanyi jogi alapú megközelítés szervesen illeszkedik az európai (nyugati) jogi kultúrába, amely nagy hangsúlyt helyez az egyéni jogérvényesítésre, az igények bíróság előtti érvényesíthetőségére. Ebben a megközelítésben a környezetvédelem, a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése, valamint a klímaváltozás által okozott károk enyhítése nem kegy vagy jótékonyság kérdése, hanem az államok kötelezettsége. Amy Sinden az emberi jogi megközelítés szükségességét abból vezeti le, hogy az emberi jogok a társadalomban jelentkező hatalmi egyenlőtlenségek megszüntetését szolgálják, amely egyenlőtlenségek torzítják a politikai döntéshozatalt (l. a klímaváltozást meggátolni szándékozó korlátozások esetén veszteségeket szenvedő vállalati érdekek, a szén- és olajkitermelő, valamint az autógyártó ágazat elsöprő hatalmát és befolyását szemben például a klímaváltozás fejlődő világban élő vesztesei politikai képviselőinek hiányával a probléma megoldásában kulcsszereppel bíró fejlett országokban). Mivel emberi jogi tradíciónk alapvetően a hatalmi egyenlőtlenség miatti aggodalomban gyökerezik, a klímaváltozással kapcsolatos állítások emberi jogi terminusokban való megfo-

galmazása ráirányíthatja a figyelmet a klímaváltozást gátló szabályozások vesztesei, illetve nyertesei közötti hatalmi kiegyensúlyozatlanságból fakadó politikai válságra, és megakadályozhatja, hogy a klímaváltozás problémáját a nagyvállalati lobbik pusztán a fogyasztók hibás egyéni piaci igényei következményeként tüntessék fel, és ezzel vakvágányra tereljék a probléma kezelését.

Az emberi jogok nyelve „egy közös nemzetközi nyelv”, 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 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 alkalmazkodóképességét, 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 bűncselekményektől eltekintve). A transznacionális vállalatok önkéntes alapon vesznek részt az emberi jogok előmozdítását célzó nemzetközi együttműködésben (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, például a tiszta ivóvíz biztosítása érdekében, a környezetszennyezés veszélyeinek és kockázatainak figyelembevételével. 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. 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. 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, 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 Aarhusban, 1998-ban elfogadott (2001-ben hatályba lépett) egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánoságnak 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 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. Végül a 2008 végén elfogadott fakultatív jegyzőkönyv az utóbbi szabályozási módszert tartalmazta. A fakultatív jegyzőkönyv tervezetének 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 státusszal rendelkező nem kormányzati szervezetek számára a kollektív panaszjog biztosításának lehetősége is. A kollektív panaszmechanizmusok alkalmazásának lehetősége a klímajogokkal kapcsolatban is megvizsgálható lett volna, de ezt a panaszmechanizmust végül az ENSZ emberi jogi rendszerétől idegennek találták.

Az újabb instrumentumok hatályba lépéséig 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 érdekében – a szerződésen alapuló kötelezettségvállalásokra, ezek hiányában (l. 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 nem-

zetközi 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. 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 éghajlatváltozás 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 akarától független körülmények miatt elveszíti. A nemzetközi együttműködés keretében az államok kötelesek ezeknek a jogoknak az érvényesülését előmozdítani és ezzel hozzájárulni a szegénység csökkentéséhez is.

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 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. Az abszolút szegénység az alapvető emberi szükségletek kielégítésének képtelenségére utaló állapot. A XXI. század elején a világ lakóinak több mint a fele kevesebb, mint napi két dollárból él, ezt tekintik a globális létminimumnak. A nyomorszint a napi 1 dolláros, illetve ez alatti jövedelem, amelynél több mint 1,2 milliárd embernek kevesebb a napi átlagos jövedelme. Ugyanakkor kedvező fejleménynek tekinthető, hogy a napi egy dollárral vagy ennél kevesebb jövedelemmel rendelkező szegények aránya a világ lakosságából az elmúlt 20 évben figyelemreméltóan csökkent. A javulás mindenképpel két országban, Kínában és Indiában ment végbe. Ebben döntő szerepet ját-

szottak a nemzeti kormányok és a nemzetközi szervezetek programjai, a népesség növekedésének lassulása, a gazdasági növekedés gyorsulása és a foglalkoztatottság növekedése.

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. Az adott közösségen belüli feltételekhez viszonyított, illetve az egyenlőtlenségben mért (relatív) szegénység jelentősen nőtt a legtöbb országban.

A nemzetközi tapasztalatok szerint a szegénység növekedésének vannak ciklikus, vagyis a piacgazdasági recessziók következtében fellépő okai. A szegények egy része tehát átmenetileg kerülhet ebbe a helyzetbe. Vannak ugyanakkor a szegénységnek strukturális okai is, vagyis olyanok, amelyek a jövedelem és vagyoneelosztás jellegéből, illetve egyes társadalmi rétegek és csoportok tartós társadalmi és gazdasági alávetettségéből következnek. Az adatok és a tendenciák elemzése szerint az abszolút szegénység a világon nem marginális jelenség, amelyet jótékonyssággal vagy fejlesztési segítségekkel enyhíteni lehet, hanem a világrend és az egyes államok viszonyaiból következik. Mély, a gazdaságok és társadalmak szerkezetében, valamint a világ gazdaság működésében rejlő okok felelősek a szegénységért.

A fejlődő országokban igen szoros összefüggés van a gyors népességnövekedés és a szegénység növekedése, valamint a gazdasági fejlődés üteme között. A szegénység okai között első helyen a munkalehetőségek hiányát, a teljes vagy részleges munkanélküliséget kell kiemelni. A fejlődő országok többségét tartós és mély foglalkoztatási válság jellemzi. Gyorsan nő a munkaképes korba lépők, illetve a munkát keresők aránya, s lényegesen lassabban nőnek a megélhető biztosító munkalehetőségek. A munkalehetőségek hiánya részben összefügg a szegénység okai közötti másik igen jelentős tényezővel, a megfelelő képzettség hiányával és a funkcionális írástudatlanság jelentős méreteivel sok fejlődő országban. Lényeges szerepet játszik a tartós szegénységben az etnikai vagy vallási okokból eredő társadalmi kirekesztettség is. Világméretben különös figyelmet igényel a külső tényezők szerepe a szegénység növekedésében. Ezek részben gazdaságpolitikai eredetűek, részben a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jellegében gyökereznek. Egyre többen felvetik, hogy a szegénység növekedéséhez jelentősen hozzájárulnak például a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap által az országokra kényszerített szerkezeti alkalmazkodási programok, illetve az ezekkel párosuló, hibás állami politikai döntések. A két szervezet nyomására

például Latin-Amerikában a kényszertakarékossági intézkedések nyomán az oktatási kiadásokat 25%-kal csökkentették, Afrikában a felére csökkent a beiskolázás. Ez természetesen visszahatott a munkalehetőségekre és a szegénység elmélyülésére. Az adott országokra kényszerített gazdasági-kereskedelmi liberalizációt is gyakran említik a munkahelyek megszűnésének egyik okaként.

A szegénység egyik alapvető következménye az egyének számára a képtelenség az alapvető emberi szükségletek olyan kielégítésére, amelyik biztosíthatja normális életfeltételeiket. Ezek között is különösen jelentős probléma az éhezés, a rosszul tápláltság. A szegénység következményei között lényegesek a rossz egészségügyi és higiéniai viszonyok, a kiszolgáltatottság, a nagyobb sebezhetőség a természeti csapásoktól stb. Globális méretekben igen szoros korreláció bizonyítható a szegénység és a belső társadalmi konfliktusok, polgárháborúk között. Ezek a jelenségek – a járványok és a fegyveres konfliktusok – nemcsak következményei a szegénységnek, de tovább is súlyosbítják azt, csakúgy mint a természeti csapások. A szegénység kezelésének szükségessége az utóbbi időben egyre gyakrabban felmerül a terrorizmus társadalmi támogatottságának csökkentésével, a terrorizmus terjedéséhez vezető okok felszámolásával összefüggésben is.

A szegény emberekkel kapcsolatban gyakori előítélet – különösen a fejlett világban –, 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. A szegénység a legtöbb társadalomban a hatalom, az anyagi javak és a lehetőségek egyenlőtlen elosztásáról szól. 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 tartalmazzak a jogok kikényszerítésére alkalmas mechanizmusokat. Ezért kell ismételtlen utalnunk azon fakultatív jegyzőkönyv 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. A világon élő gyermekek több mint egynegyede, a fejlődő országokban élő gyermekek közel 40%-a abszolút nyomorban él. A fejlődő országokban a gyermekek csaknem egyötöde nem jár iskolába, és a beiratkozottak egynegyede néhány osztályt végez el csupán. Az 5–14 év közötti gyermekek egyötöde, mintegy 250 millió gyerek végez többé-kevésbé rendszeres fizikai munkát ültetvényeken, gyárakban vagy háztartási cselédként. Többségüket megfosztották a családi kapcsolatoktól, nem jutnak iskolába és az utcákon élnek. Afrikában, a Közel-Keleten és egyes ázsiai országokban nem ismeretlen jelenség a gyermekrablás sem. A rabszolgálatban élő és dolgozó gyermekek száma megközelíti a 6 milliót. Kb. 2 millióra tehető a gyermekprostituáltak száma.

A szélsőséges szegénység egyik következménye az éhezés, amely szintén aránytalanul sújtja a gyermekeket, valamint a nőket, különösen a harmadik világ országaiban. Az éhezés lehet akut jellegű, azaz ideiglenesen kialakulhat háborúk vagy természeti csapások miatt. Az éhezők többsége azonban hosszú távon, krónikusan szenved az élelemhiánytól, ami megnöveli a korai gyermekhalandóságot, illetve a – legtöbbször halállal végződő – járványos és egyéb betegségek terjedését. Számos szegény országban a nők hagyományosan alárendelt szerepük miatt könnyebben és nagyobb számban kerülnek az éhezők közé. A nők szegénysége, éhezése megnöveli a szüléssel összefüggő kockázatokat, a csecsemő,

illetve gyermekhalandóság esélyét, és a gyermek későbbi fejlődését is akadályozza. A krónikus éhezés gyengíti az immunrendszert, kockázatos túlélési stratégiákra veszi rá az embereket (prostitúció), így megnöveli a HIV vírus, az AIDS, a malária és más fertőző betegségek elkapásának kockázatát. Az éhezések közvetlen oka többnyire nem az, hogy nincs elegendő élelem, hanem, hogy az érintetteknek nincs pénzük megvásárolni azt. Az éhezők 70%-a a fejlődő országok vidéki területein él. Napjaink globalizált ételmezési rendszerére jellemző, hogy a fejlődő országok mezőgazdasága nem élelmiszer-termelésre, hanem ipari és élvezeti célokat szolgáló növényekre (gyapot, kávé, tea, kakaó, dohány) szakosodik. Az exportra szánt kultúrák foglalják el a jobb földeket, a helyi lakosság ételmezését, illetve önellátását szolgáló termények a rosszabb adottságú, piacoktól, városoktól távol eső földekre szorulnak. Infrastruktúrájuk sebezhetőbb, és sem élelmiszer-, sem pénztartalékaik nincsenek baj esetére. Így állandósul a krónikus élelmiszer-bizonytalanság, és bármilyen természeti vagy gazdasági csapás (aszály, sáskajárás, a terményár csökkenése) a vidéki lakosság akut éhínségéhez vezethet.

Bár az utóbbi években valamelyest csökkent az éhezők aránya a fejlődő világban – különösen Ázsiában (Kínában és Indiában) értek el jelentős eredményeket –, a népesség növekedésének üteme mellett ez még mindig az éhezők számának növekedését jelenti. Így kérdéses, hogy 2015-re megvalósítható-e az ENSZ 2000. évi Millenniumi Csúcstalálkozóján megfogalmazott 8 fejlesztési célkitűzés (Millenniumi Fejlesztési Célok) közül az első helyen szereplő, nevezetesen a szegénység és az éhezés arányának felére csökkentése.

A Millenniumi Fejlesztési Célokot átfogóan tartalmazó dokumentumot, az úgynevezett Millenniumi Nyilatkozatot, az ENSZ 189 tagállama hagyta jóvá az egyik legtöbb államfőt felvonultató ENSZ-közgyűlésen, 2000 szeptemberében. A nyilatkozat aláírói megerősítették az ENSZ alapokmányában lefektetett alapértékeket, és bizonyos konkrét lépések jóváhagyásával a globális szegénység leküzdése és egy mindenki számára elérhető világ megteremtése mellett kötelezték el magukat. Ezeket az általános célokat 2001-ben, az ENSZ következő közgyűlésén konkretizálták a ma ismert formájukban. A közgyűlés által elfogadott dokumentumban (Roadmap towards the implementation of the UN Millennium Declaration) 8 átfogó, 2015-ig megvalósítandó célt határoztak meg, ezekhez pedig 18 részcélt és összesen 48 indikátort (mérőszámokat) rendeltek hozzá, annak érdekében, hogy a fejlődés értékelhetővé váljon.

A fejlesztési célok a kilencvenes évek során az ENSZ által szervezett világkonferenciákon született egyezmények alapján kerültek meghatározásra. A célkitűzések a társadalmakat arra ösztönzik, hogy jelentős, mérhető javulást érjenek el az emberek életfeltételeiben. Ezek a célkitűzések egyrészt a fejlődő országok, másrészt a fejlesztési programokat finanszírozó fejlett országok és a programok lebonyolításában közreműködő nemzetközi szervezetek számára is lehetőséget

teremtenek a fejlődés mérésére. Az első hét célkitűzés a szegénység különböző formáinak csökkentésére irányul. A nyolcadik – a világ országai közötti együttműködés – az első hét cél elérésének eszközeivel kapcsolatos.

A Millenniumi Fejlesztési Célok keretében az **ENSZ-tagállamok elkötelezték magukat amellett, hogy 2015-ig**

1. Véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek.
 - A napi egy dollárnál kevesebből élők arányát felére csökkentik.
 - Az éhínségtől szenvedők arányát felére csökkentik.
2. Megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást.
 - Biztosítják, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát.
3. Előmozdítják a nemek közti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését.
 - Kiküszöbölik a nemek közötti beiskolázási különbségeket az alap- és középfokú oktatásban lehetőleg 2005-ig, valamennyi szinten pedig 2015-ig.
4. Csökkentik a gyermekhalandóságot.
 - Kétharmadával csökkentik az öt év alatti gyermekhalandóság arányát.
5. Javítják az anyai egészségügyet.
 - Háromnegyedével csökkentik a gyermekágyi halandóság arányát.
6. Küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen.
 - Megállítják és elkezdik visszafordítani a HIV/AIDS terjedését.
 - Megállítják és elkezdik visszafordítani a malária és más súlyos betegségek terjedését.
7. Biztosítják a környezeti fenntarthatóságot.
 - A fenntartható fejlődés elveit beépítik a nemzeti politikákba és programokba; visszafordítják a környezeti erőforrások csökkenését.
 - Felére csökkentik azoknak az arányát, akik tartósan nem jutnak egészséges ivóvízhez.
 - 2020-ra jelentősen javítják legalább 100 millió, nyomornegyedben lakó életkörülményeit.
8. A fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki.
 - Továbbfejlesztik a szabályozott, kiszámítható és megkülönböztetésmentes, nyílt kereskedelmi és pénzügyi rendszert. Ez magában foglalja a jó kormányzás, a fejlődés és a szegénység csökkentése irányában való elkötelezettséget mind nemzeti, mind nemzetközi szinten.
 - Foglalkoznak a legkevésbé fejlett országok sajátos szükségleteivel. Ide tartozik az ezen országok exportjára vonatkozó illeték- és kvótamentesség; a súlyosan eladósodott szegény országok adóssága mérséklésének a fokozása; a hivatalos kétoldalú adósság elengedése; bőségesebb hivatalos fejlesztési segítségnyújtás azoknak az országoknak, amelyek elkötelezték magukat a szegénység csökkentése mellett.

- Foglalkoznak a tengerparttal nem rendelkező és a kis szigetek fejlődő államainak sajátos szükségleteivel.
- Nemzeti és nemzetközi intézkedéseken keresztül átfogóan foglalkoznak a fejlődő országok adósságproblémaival, hogy az adósságot hosszú távon elviselhetővé tegyék.
- A fejlődő országokkal együttműködve tisztességes és termékeny munkát teremtenek a fiatalok számára.
- A gyógyszeripari vállalatokkal együttműködve elérhetővé teszik a megfizethető alapvető gyógyszereket a fejlődő országokban.
- A magánszektorral együttműködve hozzáférhetővé teszik az új technológiák – különösen az információs és kommunikációs technológiák – előnyeit.

A millenniumi célok részletes megvalósítási terveit elméletben az egyes államok (mind a támogatást nyújtó, mind a befogadó országok) és a nemzetközi politikai és gazdasági szervezetek (ENSZ és intézményei, IMF, Világbank, OECD stb.) egymással együttműködve, egyenlő partnerként határozzák meg. A tervek konkrét megvalósításában ugyanezek vesznek részt, együttműködésben a privát és civil szektorral, helyi közösségekkel. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy egyrészt sem a fejlett, sem a fejlődő országok, sem pedig a nemzetközi szervezetek nem harmonizálják terveiket és programjaikat a millenniumi célokkal. Másrészt a fejlődő országok csakis az egyes nemzetközi szervezetek (IMF, Világbank) jóváhagyásával dolgozhatják ki idevonatkozó terveiket, amennyiben igényt formálnak a támogatásokra. Ez azért jelent problémát, mert ezek a szervezetek az általuk nyújtott adományok és hitelek feltételeként gyakran olyan intézkedéseket (teljes piacnyitás, liberalizáció, privatizáció, a szociális szolgáltatások leépítése) követelnek meg, amelyek ma már bizonyítottan aláássák akár a millenniumi célok, akár az egyéb fejlesztési programok által elérni kívánt eredményeket.

A tervek és programok pénzügyi hátterét többek között az egyes országok, illetve a nemzetközi szervezetek által nyújtott (bilaterális, illetve multilaterális) fejlesztési támogatások és hitelek, az államok adósságainak elengedése, a kereskedelem és magánbefektetések által megteremtett lehetőségek, költséghatékonyabb segélyfelhasználási mechanizmusok jelentik. A 8. cél foglalkozik ezzel a problémával, mely így elsősorban a fejlett országok „kötelezettségeit” tartalmazza. A segélyek tekintetében a fejlődő országok és a fejlesztésben részt vállaló civilszervezetek követelése, egyben az ENSZ ajánlása a segélyek összegének radikális növelése. A donorállamok erre kötelezettséget is vállaltak Monterreyben 2002-ben, megígérve, hogy bruttó nemzeti bevételük (GNI) 0,7%-át ún. hivatalos fejlesztési támogatás (Official Development Assistance – ODA) keretében a fejlődő országok rendelkezésére bocsátják. Megjegyzendő azonban, hogy

a 0,7%-os határ elérését már 1970-ben felvállalták a fejlett tagállamok az ENSZ közgyűlésén, mégis igen messze állnak még ennek teljesítésétől.

A segélyek kapcsán további probléma a segélyezés hatékonysága és minősége. A korábbi évtizedek tapasztalatai bizonyították, hogy a nem megfelelő segélyezés sokszor károsabb tud lenni, mint a segítségnyújtás hiánya. Egyes becslések szerint a hivatalos fejlesztési támogatás nettó értéke valójában csak 39%-a a statisztikákban feltüntetett összegeknek, a többi mind úgynevezett „fantom” segély: a nemzetközi ajánlások ellenére a donorországok rendszeresen beleszámolják az elengedett adósságok összegét, amelyek pedig nem jelentenek friss fejlesztési pénzeket a befogadó országok számára. Csökkentik a támogatások nettó értékét az ún. kötött segélyek is, amelyek esetében a kedvezményezett államok a segélyt nyújtó ország termékeit kötelesek megvásárolni, legtöbbször jóval a helyi árnál drágábban. Emellett problémát okoz, hogy a donorként nem koordinálják egymással fejlesztési tevékenységüket, így rengeteg a duplikáció vagy éppen az elhanyagolt terület. A segélyek folyósítása rengeteg felesleges pluszkiállással jár, és az összegek átutalása jellemzően kiszámíthatatlan. Nincs megoldva a rendszeres monitorozás és értékelés, és nincsenek megfelelő mechanizmusok sem a donorországok, sem a befogadó államok elszámoltathatóságára, ami sok esetben a segélyösszegek „eltűnéséhez” vezet.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés hatékony működését nagymértékben hátráltatja a fejlődő államok eladósodottsága. A fejlődő országok az 1960–70-es években olcsón, azaz alacsony kamatra tudtak hitelt felvenni többek között a szegényebb országok gazdasági növekedésének elősegítése érdekében a II. világháború után létrehozott nemzetközi gazdasági-pénzügyi intézmények, a Világbank (IBRD) és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) útján. Ennek hatására sokuk kezdett látványos beruházásokba hitelpénzből. A nyolcvanas években azonban – az olajárrobbanás, a fejlődő országok által exportált nyersanyagok árának zuhanása és a kamatemelkedés nyomán – kitört az adósságválság, és számos ország fizetéképtelenné vált. Azóta számos fejlődő ország görget maga előtt tetemes, esetenként a nemzeti összterméket is meghaladó hitelállományt. Számos ország jóval többet költ adósságszolgálatra, mint amennyit alapvető szolgáltatásokra. A korábbi kölcsönök kamatait újabb, egyre drágább kölcsönök kamataiból lehet csak visszafizetni, így az államok bekerülnek az úgynevezett adósságspirálba. A korábbi hitelek rendezésére általában újabb válsághitelek keretében került sor, melyekhez a Világbank és az IMF az eladósodott országoknak szerkezeti átalakítás címen szigorú gazdaságpolitikai programokat írt elő. Ezek mindegyike gyökeres gazdasági reformokat igényelt azzal a szándékkal, hogy az átalakított ország erőforrásaiból és termelőtevékenységéből többet fordíthassanak adósságtörlesztésre, és a nemzetgazdaságokat egyre inkább megnyissák a világgazdaság előtt. Ezek a reformok olyan intézkedéseket jelentettek, amelyek negatív hatással voltak a fejlődés alapjait biztosító társadalmi alrendszerekre.

Ismert közgazdászok – köztük a Nobel-díjas Joseph Stiglitz – is rámutatnak, hogy a gazdasági növekedés önmagában nem jelent egyben társadalmi fejlődést, és nem fenntartható. Fenntartható gazdasági fejlődés csak a szegénységi és egészségügyi helyzet, a környezeti problémák figyelembevétele mellett valósítható meg. A kormányzati szerepvállalás minden esetben feltétele a fenntartható fejlődésnek: széles körben hozzáférhető oktatás és egészségügy, szociális háló, masszív kutatás-fejlesztés, erős környezetpolitika képezik e szerepvállalás legfontosabb elemeit.

A gazdasági-társadalmi fejlődés és a fejlődő országok részéről az adósságok visszafizetése egyidejűleg nyilvánvalóan nem megvalósítható. Az egészségügyi és oktatási kiadásoknak a globális (pénzügyi) kormányzás szervezetei által az adósságkezelés keretében megkövetelt csökkentése (különösen a humánerőforrás 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 donorországok érdekei által vezérelve működnek, és sokszor a fejlesztés érdekeivel ellentétesek. Emellett a szegénység elleni küzdelem hatékonyabb korrupció elleni fellépést is igényel. A fejlődő országok egyetlen esélye a fejlődésre az adósságaik elengedése és egy igazságosabb globális rezsím kialakítása. Olyan gazdasági környezetet, olyan globális rezsímet, szabályrendszert kell létrehozni, amely lehetővé teszi a legszegényebb országok fenntartható humán fejlődését. Ezért is fontos a Millenniumi Fejlesztési Célok között a globális partnerség kialakítása keretében a kereskedelmi és pénzügyi rendszer továbbfejlesztése, ennek iránya azonban nem kellően tisztázott, és a gyakorlatban sem történtek még kielégítő lépések a „globális kormányzás” szervezetrendszerének átalakítására a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében.

A világon az Európai Unió biztosítja a legtöbb fejlesztési segélyt a rászoruló országok számára. 2006 folyamán például mintegy 48 milliárd euróval segítette a fejlődő országok lakosságát. Ez az összeg, mely a világszerte nyújtott segélyek több mint felét (57%-át) tette ki, uniós polgárokra lebontva évente közel 100 eurós fejlesztési hozzájárulást jelentett. Összehasonlításképp: az Amerikai Egyesült Államok állampolgáronként 53, Japán pedig 69 euró értékű támogatást biztosított évente. Az EU 2006-ban bruttó nemzeti termékének 0,42%-át fordította segélyezésre, a millenniumi fejlesztési céloknak megfelelően pedig a bruttó nemzeti termék 0,7%-ában határozta meg a 2015-re előirányzott mértéket. Ugyanakkor jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes tagállamok által biztosított fejlesztési segélyek összegét illetően. 2006-ban a legbőkezűbb adományozónak a svédek bizonyultak: bruttó nemzeti jövedelmük több mint 1%-át fordították fejlesztési segélyekre. Őket a dánok, a hollandok és Luxemburg követte a sorban (az általuk nyújtott fejlesztési támogatás meghaladta a 0,8%-ot). Az uniós tagjainak sorába 2004-ben belépett tíz új tagállam a csatlakozás óta

megkétszerezte fejlesztési hozzájárulását, amely azonban még így is alatta maradt a kívánatos értéknek. A fejlesztési segélyekre fordított összeg 2008-ban számottevően növekedett; 2009-ben, az évtizedek óta nem látott horderejű visszaesést okozó pénzügyi válság kezdete után azonban az EU kevesebbet fordított e célra. A tagállamok együttesen 49 milliárd eurót adományoztak a legszegényebb országok megsegítésére, amely az EU bruttó jövedelemének körülbelül 0,4%-át tette ki. A bizottság minden tavasszal értékelő jelentést tesz közzé, amely a monterreyi konszenzussal és a dohai nyilatkozattal összefüggésben nyomon követi a fejlesztés finanszírozásával kapcsolatosan tett uniós kötelezettségvállalások végrehajtását. Megjegyzendő, hogy a jelentés 2011 óta az éghajlatváltozási gyorsfinanszírozással kapcsolatos uniós kötelezettségvállalásokra vonatkozó tájékoztatást is tartalmaz.

A ráfordítások növelése azonban az Európai Unió szerint önmagában nem hoz megoldást. Fontos célkitűzést jelent a segélyezés hatékonyságának és sebességének javítása, a bürokratikus akadályok felszámolása, valamint az adományozó tevékenységek eredményesebb összehangolása. Szakértők ugyanakkor azért bírálják az EU fejlesztési politikáját, mert azt rendszerint saját biztonsági, migrációs és környezetvédelmi igényeinek rendeli alá, továbbá a segélyek irányát nem mindig a legnagyobb szükség és célszerűség határozza meg, hanem a régi gyarmatosító hatalmak általában előnyben részesítik egykori gyarmataikat. A legsúlyosabb kritikát azonban a kereskedelempolitika új irányával szemben fogalmazzák meg: míg a loméi egyezmények alapján a fejlesztési segélyeket egyoldalú szabad kereskedelmi rezsimek egészítették ki, azaz Európa megnyitotta piacait az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok előtt, amelyek ugyanakkor továbbra is importvámokat szabhattak ki az európai termékekre, az EU most ezeknek az országoknak új megállapodások elfogadását javasolja (European Partnership Agreements), amelyek alapján már nem szabhatnak ki ilyen vámoikat. Ez súlyos következményekkel járna ezeknek az országoknak a költségvetési bevételeit illetően és a helyi termelésre nézve is, amely összeroppanhat a külföldi verseny súlya alatt, és így növekedhet a helyi munkanélküliség mértéke is. Ilyen gazdasági, kereskedelmi feltételek mellett a fejlesztési segélyek megemelt mértéke sem tudna hozzájárulni a konkrét fejlesztési célok megvalósításához, a szegénység csökkentéséhez.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés és a szegénység elleni küzdelem számára azonban új kihívást jelent a jelenlegi gazdasági világválság, a fejlett országokban a növekedés megtorpanása, esetenként a GDP csökkenése, a költségvetési egyensúly megbomlása és a helyben megnövekedett szociális problémák, munkanélküliség és szegénység kezelésének forrásigénye.

A hivatalos statisztikák azt mutatják, hogy az Európai Unió lakosságának 17 százaléka, azaz 85 millió ember él szegénységben. Ezért az Európai Unió – alapvető elvétől, a szolidaritástól vezérelve – a 2010-es évet a tagállamokkal

együtt a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai éveként jelölte meg. Ennek a legfontosabb célja az volt, hogy a közvéleményt tájékoztassák a szegénység és kirekesztés problémáiról, valamint az EU és tagállamai megújítsák a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemmel kapcsolatos politikai elkötelezettségüket. Az európai év kísérletet tett a szegénységgel kapcsolatos sztereotípiák és általánosítások megkérdőjelezésére is. A gazdasági válság azonban továbbra is megnehezíti a szegénység csökkentésére irányuló törekvéseket. Európában a szociális helyzet ahelyett, hogy javulna, egyre rosszabb lesz. Az elmúlt három évben a pénzügyi és gazdasági válság igencsak negatívan hatott a közszolgáltatásra és a szociális rendszerre, ugyanis a nemzeti kormányok kénytelenek voltak az ezekre szánt pénzügyi összeget megkurtítani, hogy képesek legyenek csökkenteni egyre növekvő költségvetési hiányukat.

Az unió döntéshozói 2010 júniusában fogadták el az Európa 2020 stratégiát, amelyben a következő évtizedre vonatkozó célok teljesítése mellett tettek hitet a tagállamok. Az egyik ilyen célkitűzés a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, amely értelmében 2020-ig legalább 20 millió embert kell a szegénységből kiemelni és a kirekesztéstől megóvni. Az EU 2020 stratégia célkitűzéseit a tagállamok mindegyike köteles végrehajtani, azonban az egyes államok közötti célkitűzések eltérhetnek. Mindenkinek magának kell megállapítania egy irányszámot a szegénység csökkentéséről, illetve össze is kell hangolniuk ezeket a célkitűzéseket a nemzeti reformprogramjukban foglaltakkal.

Finanszírozási szempontból a regionális és kohéziós célkitűzésekre a jelenlegi költségvetés szerint 350 milliárd euró jut, amely az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap együtteséből származik. A hosszú távú növekedés biztosítása érdekében a tagállami munkaerőpiac működését is elő kell mozdítani. Az Európai Szociális Alap, amely az unió jelenlegi költségvetéséből 75 milliárd eurót tesz ki, nagyon jó eszköz a hátrányos helyzetben lévő emberek társadalmi integrációjának elősegítésében, például úgy, hogy segítséget nyújt a munkaerőpiacra való visszakerülésben. Az alap egy részét (10 milliárd eurót) a társadalmi integráció elősegítésére szánják. Az EU nem feledkezhet meg arról, hogy ez az európai jogi és politikai kultúra egyik alapját jelentő szolidaritás értékéből eredő követelmény.

A járványok és egyéb betegségek terjedésének hatása a fejlődésre és a biztonságra

A szegénység mellett, illetve azzal összefüggésben a fenntartható humán fejlődés egyik legfontosabb akadályát az egészségügyi kockázatok, az emberi egészséget veszélyeztető tényezők jelentik. A Millenniumi Fejlesztési Célok azon kockázatok között, amelyek ellen a fejlődés érdekében mielőbb hatékony intézkedéseket kell tenni, a gyermekhalandóságot, a gyermekágyi halandóságot, valamint a HIV/AIDS, a malária és más betegségek terjedését említik. Ezeknek a kocká-

zatoknak a nagy része jellemzően a fejlődő országok lakosságát sújtja, ugyanakkor a fejlett országoknak is egyre inkább szembe kell nézniük korábban nem ismert vagy nem jelentős mértékű egészségügyi kockázatokkal.

A gyermekhalandóság és a gyermekágyi halandóság egyértelműen a szegénységgel és az egészségügyi ellátás hiányával áll szoros összefüggésben, ezért ez a fejlettebb országokban kevésbé jellemző kockázat, ott is a lakosság legszegényebb rétegeit érintheti. A fejlődő országokban emellett 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 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 33 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 népet, és így mélyítik a társadalmi szakadékot és akadályozzák az emberi jogok egyenlő élvezetét.

A nemzetközi járványügyi helyzet kedvezőtlen alakulásának több oka van. Az egyik, hogy az elmúlt 30 évben mintegy 30 új kórokozó tűnt fel a világban, másrészt a diftéria mellett visszatértek olyan, korábban legalább a fejlett világban visszaszorított betegségek is, mint a tbc vagy a kolera. Sok kórokozó alakult ki új variánsa, de még ennél is nagyobb gondot okoz az, hogy az antibiotikumok gyakran szakszerűtlen és felesleges használata miatt egyre ellenállóbb mikrobák szelektálódtak. A járványügyi helyzetre kedvezőtlenül hat az emberiség utazási gyakoriságának ugrásszerű növekedése is.

Az emberiséget fenyegető, újonnan megjelenő vírusbetegségek legnagyobb részét a világ rejtett zugaiból hurcolja magával az ember, ahol megzavar olyan természeti göcöket, amelyekben vírusok, baktériumok, gombák, rovarok, férgek,

növények és állatok évezredek óta élnek együtt. Ugyancsak az emberi tevékenység nyomán lehetséges az „új” vírusok másik fajta terjedése: az utazások, az erdőirtás vagy más ipari tevékenység rákényszerítheti az állatokat és a rovarokat, hogy elhagyják eredeti élőhelyeiket, és velük együtt a kórokozók is megjelennek az emberlakta területeken. A globális felmelegedés pedig lehetővé teszi ezeknek a kórokozóknak az életben maradását olyan területeken is, ahol eddig az időjárási körülmények nem kedveztek a fennmaradásuknak és a szaporodásuknak.

A gazdaváltás következtében az állatok vírusai is átkerülhetnek az emberre. Ennek géncsere vagy rekombináció, esetleg mutáció lehet a genetikai oka. De gazdaváltás bekövetkezhet az emberek helytelen magatartása nyomán is. Az AIDS, valamint az atípusos tüdőgyulladás (SARS, súlyos akut respiratorikus szindróma, azaz severe acute respiratory syndrome) is úgy került át többször az emberekre, hogy nyersen vagy rosszul hőkezelve ették meg a fertőzött állatok húsát. Itt felmerül az a lehetőség is, hogy egyesek a hús feldolgozása során fertőződnek meg.

A globalizáció járványügyi veszélyeit világszerte megtapasztalhattuk, amikor az atípusos tüdőgyulladás szélesebben száguldott végig bolygónkon. A WHO vizsgálata szerint a SARS első hulláma 2002 novemberében a dél-kínai Guangdong tartományból indult el. Alig néhány hét alatt fertőzötteket regisztráltak Hongkongtól kezdve Szingapúron át egészen Kanadáig. Még Alaszka, Dél-Afrika és Ausztrália sem maradt ki belőle. Öt kontinens 30 országába jutott el a kórokozó. A halálos áldozatok száma meghaladta a 700-at, a fertőzötteké pedig a 8000-et. A járvány cseppfertőzéssel gyorsan terjedt országról országra, főképp a légi utasok szervezetében. A gyors terjedésnek a másik fő oka az volt, hogy a kínai hatóságok nem tettek közzé idejében pontos információkat a betegség ismerveiről. A kínai hatóságok titokban tartották a kórokozó létét, még akkor is, amikor Pekingben is felütötte fejét a járvány, és egészen 2003 ápriliséig nem voltak hajlandók együttműködni a nemzetközi járványügyi szakemberekkel.

A járvány nyomán a kutatók elkészítették a járványok terjedésének új modelljét, amely szerint a járványok terjedési sebessége döntően a kitorési hely légi kapcsolataitól függ. Hogy milyen gyorsan terjed tova egy fertőző betegség, függ attól, hogy a keletkezési helye mennyire frekventált, mekkorák a gyógyulási esélyek, és milyen magas a halálozási ráta.

A fejlett országokban a járványügyi helyzet romlásának veszélyét vetíti előre a globális felmelegedés. Olaszországnak 2007 augusztusában már szembesülnie kellett egy olyan trópusi járvánnyal (chikungunya-láz), amelyet olyan szúnyogok (ázsiai tigrisszúnyogok) terjesztettek, amelyek az éghajlatváltozás következtében már Olaszország északabbi területein is képesek megélni és önfenntartó populációt kialakítani. Ez volt Európában az első eset, hogy a betegséget – amely egyébként vér útján, vércsízítményekkel és véradás útján terjedhet – szúnyogok terjesztették. A járvány kitoréséhez a megváltozott éghajlati viszonyok miatt ele-

gendő volt egyetlen fertőzött személy látogatása, akiről az évek óta kellemetlenkedő, elszaporodott szúnyogok mintegy háromszáz emberre vitték át a vírust. A járvány három halálos áldozatot is követelt. A betegség okának és forrásának azonosításáig a közvélemény a bevándorlókat hibáztatta a trópusi betegség terjesztése miatt.

A fejlett országokban a járványok terjedésének megakadályozásában jelentős szerepe volt és van a védőoltásoknak. Fontos a védőoltások alkalmazása a trópusi területekre utazások előtt is, mert ezek az utazók egyéni biztonságának növelése mellett a behurcolható betegségek számát is csökkentik. Ugyanakkor a már megszűntnek hitt járványos betegségek újbóli kitörésének megakadályozásában is fontos szerepe van a kötelező védőoltások rendszerének. A járványok megszűnésének „hátránya”, hogy az emberek nem ismerik ezeknek a megbetegedéseknek a súlyos következményeit, a média útján csak azokkal az esetekkel szembesülnek, amelyekben egyes gyermekek vagy felnőttek – bizonyítottan vagy feltehetően – az oltóanyagok mellékhatásaitól szenvedtek el súlyos egészségkárosodást. Ennek hatására növekszik azoknak a szülőknek a száma a fejlett világban, akik gyermekük egészségét féltve lelkiismereti okokra hivatkozással megtagadják a védőoltások beadatását, és ennek az individualista „szabadságjogi” igénynek engedve számos ország jogrendszere is egyre szélesebbre tárja a védőoltás alóli mentesülés lehetőségeinek körét. A beoltatlan gyermekek (illetve szüleik) azonban nemcsak saját egészségüket veszélyeztetik, hanem beoltott társaikét is, hiszen egyes védőoltások például csak 95%-os vagy akár ennél kisebb mértékű védelmet nyújtanak (a mutációk következtében), és legfeljebb csak csökkentik a betegség lefolyásának súlyosságát, de nem zárják ki teljes mértékben annak terjedését. Ezért fontos a kötelező védőoltások rendszerének fenntartása.

A fejlődő országokban ezzel szemben a védőoltások nem általánosan hozzáférhetőek, a szegénységben élő lakosság nem tudja megfizetni a drága oltóanyagokat, és a költségeket a kormányok sem tudják átvállalni. Pedig itt egyértelműen az állam szerepvállalására lenne szükség, hiszen a fejlett országok tapasztalatai alapján látható, hogy csak a lakosság teljes beoltottsága jelenthet hatásonként a járványokkal szemben. Ugyanakkor a fejlődő országok járványügyi helyzetét nemcsak a rendelkezésre álló oltóanyagok drágasága súlyosbítja, hanem az is, hogy ezekben az országokban olyan járványok is pusztítanak, amelyek a fejlett világban ismeretlenek, illetve nem jellemzőek, ezért – fizetőképes kereslet biztosító piacok híján – a gyógyszergyártók nem érdekeltek ezek kutatásában és a megfelelő oltóanyagok, gyógyszerek kifejlesztésében. A WHO adatai szerint a világon egymilliárd ember fertőzött ilyen ún. elhanyagolt trópusi betegséggel (NTDs, neglected tropical diseases). Ezzel szemben a gyógyszerkutatásoknak kb. 1%-a foglalkozik ezeknek a betegségeknek a kezelésével. A kutatások jelentős része olyan betegségekre és azok gyógyítására irányul, amelyek nem fertő-

zőek ugyan, de a fejlett országok lakosságát (az öregedő társadalmak, hosszabb várható élettartam, ugyanakkor romló környezeti állapotok és egészségtelen életmód okán) egyre jelentősebb számban sújtják: a daganatos megbetegedések különböző fajtáitól a szív- és érrendszeri betegségeken át az Alzheimer-kórig. Nyilvánvaló, hogy a fejlett világban élők élethez és egészséghez való jogának biztosítása szempontjából ezek a kutatások is elengedhetetlenek. Tehát az elhanyagolt betegségek kutatásának hiányára a megoldás nem a gyógyszerkutatási összegek átcsoportosítása, hanem a kutatásokra fordított összegek növelése (elsősorban a nonprofit szektorban) és a kutatások nemzetközi összehangolása.

A már kifejlesztett gyógyszerekhez hozzáférés javítása érdekében már törtétek lépések a nemzetközi együttműködés keretében. A Kereskedelmi Világszervezet 2005-ben a szellemi tulajdon kereskedelemmel összefüggő kérdéseit szabályozó egyezmény (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) módosítása mellett döntött, lehetővé téve ezzel a gyógyszerek előállítását és exportját a gyógyszergyártási kapacitással nem rendelkező harmadik országokba az ún. kényszerengedélyek kiadását követően. Ezáltal a szegényebb, fejlődő országok könnyebben hozzájuthatnak a fertőző betegségek leküzdéséhez nélkülözhetetlen gyógyszerekhez anélkül, hogy a jogok tulajdonosainak szabaddalmi díjat kelljen fizetniük. Maga a lépés a Dohai Fejlesztési Menetrend (Doha Development Agenda, DDA) része, és az Európai Bizottság aktív szerepet vállalt a módosítás elfogadásához vezető tárgyalások során. Az Európai Parlament ezen túlmenően még a kényszerengedélyek jóváhagyási eljárásainak eltörlését is sürgette. Az EP felszólította továbbá az IMF-et, hogy szüntesse meg azokat a monetáris feltételeket és költségvetési plafonértékeket, amelyek egyes országokat arra kényszerítenek, hogy korlátozzák közegészségügyi és oktatási kiadásaikat; és felszólította a gyógyszergyártó vállalatokat, hogy hagyjanak fel a gazdag országok kormányainál folytatott lobbizással, amely arra irányul, hogy azok szigorúbb szellemi tulajdonjogi szabályozást ösztönözzenek világszerte. Az AIDS elleni küzdelemről szóló állásfoglalásában az EP rámutatott, hogy 2000 óta a generikus gyógyszerek éles versenye hozzájárult ahhoz, hogy az első vonalas AIDS-gyógyszerek ára 99%-kal, azaz körülbelül 130 dollárra csökkenjen, azonban a második vonalas gyógyszerek – amelyekre a betegeknek a rezisztencia növekedése miatt van szükségük – ára továbbra is magas. Az AIDS-gyógyszerek 74%-a még mindig monopólium alatt áll, és az afrikaiak 77%-a még mindig nem jut hozzá a kezeléshez. Bár 2007-ben sikerült 42%-os növekedést elérni az AIDS elleni kezeléshez hozzájutók számában (azaz 1 millió fővel bővült a kezelésben részesülők köre), ez nem tekinthető nagyon biztató adatnak annak fényében, hogy ugyanebben az évben az új HIV-fertőzöttek száma elérte a 2,5 millió főt.

Nyilvánvaló, hogy az AIDS elleni küzdelemben nem elegendő és nem kielégítő megoldás a gyógyszeres kezelésben részesülők körének bővítésére főku-

szálni. Természetesen a HIV-fertőzöttek számára fontos az AIDS betegség kialakulásának lassítása, illetve a következmények enyhítése az életük meghosszabbítása, illetve életminőségük javítása érdekében. Ez azonban a járvány terjedésének nem állja útját: a HIV-fertőzés terjedésének megakadályozása érdekében a jelenleginél sokkal nagyobb hangsúlyt kell helyezni a tájékoztatásra és egyéb megelőző intézkedésekre. Különösen elkeserítő, hogy a fejlett országokban is növekszik a fertőzöttek száma, noha évtizedek óta köztudott, hogy bizonyos óvintézkedésekkel – a szexuális érintkezés, az intravénás droghasználat, a tetoválás és a kórházi kezelések során – a fertőzés elkerülhető, illetve a fertőzés kockázata a mindennapos társadalmi érintkezésben minimálisra csökkenthető. A megelőzés – a tájékozott emberek felelős magatartása mellett – kevésbé költséges, mint a gyógyítás. A fejlődő országokban – ahol a HIV-fertőzöttek 95%-a él – a megelőzés terén is jelentősebb akadályokat kell leküzdeni az egészségügyi ellátórendszer minősége, az oktatáshoz és a hétköznapi tájékoztatási eszközökhöz (tömegtájékoztatáshoz) hozzáférés elégtelensége, a fertőzés terjedése okainak eltérő struktúrája (a nők, köztük a terhes nők nagyobb arányú fertőzöttsége) stb. miatt.

A fejlett országokban az elmúlt évtizedekben a jól működő védőoltási rendszernek és járványügyi felügyeletnek köszönhetően sikerült visszaszorítani a nagy járványokat, megfékezni a kisebb járványokat és megakadályozni egy-egy veszélyesebb kórokozó behurcolását. A bioterrorizmus és az újabb típusú természetes eredetű járványok fenyegetésének hatására azonban a járványügy terén is összeomlóban van a lakosság eddigi biztonságérzete. Ez az államokat erőteljesebb együttműködésre ösztönzi a járványügy területén, mert csak így képesek felkészülni egy esetleges komolyabb járvány megfékezésére.

Az Európai Unióban például az egészségügy területén a tagállamok sokáig teljesen különálló tevékenységet folytattak. A Maastrichti Szerződés a közegészségügyi politikát közösségi szintre emelte, de amellett, hogy a tagállamok számára előírta közegészségügyi politikáik, programjaik egymás közötti összehangolását, igen szerény hatáskört biztosított a közösségnek. A közösségi fellépések elsősorban olyan közösségi programok, akciók folytatást jelenthették, amelyek támogatták vagy ösztönözték a tagállamok tevékenységét.

A járványügyi intézkedések összehangolása terén első fontos lépésként az Európai Bizottság javaslatára a Tanács a 2119/98/EK határozatával döntött a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának közösségen belüli felállításáról. A bizottság támogatásával létrehozott közösségi szintű hálózat célja a tagállamok közötti együttműködés és összehangolt cselekvés előmozdítása volt meghatározott kategóriájú betegségek megelőzése és ellenőrzése érdekében. A bizottság azon kórokozókat is meghatározta, amelyek esetleges megjelenését az Európai Unió fertőző betegségeket felügyelő hálózata fokozottan és folyamatosan figyeli. Ezt követően a bizottság a 2000/57/EK határozatával

a hálózat részeként létrehozta a korai figyelmeztető és gyorsreagáló rendszert (EWRS), amelynek célja egy potenciális járványkitörés felismerése, tekintet nélkül annak természetére vagy kiindulási helyére. A laboratóriumi együttműködés kialakításában is jelentős szerepe volt a bizottságnak, amely kezdeményező szerepet játszott a protokollok, labordiagnosztikai módszerek összehangolásában is.

Újabb lendületet adtak az Európai Bizottság tevékenységének 2001-ben az Amerikai Egyesült Államokban tapasztalt antraxos terrortámadások. Ezután a bizottság leszögezte, hogy a fertőző betegségek felügyeleti és ellenőrzési hálózatának kapacitásait sürgősen növelni kell. A terrortámadás után a bizottság gyakrabban élt javaslattevési jogával, felvállalva egy igen aktív kezdeményező szerepet, és a végrehajtásban is tevékenyen részt vett. A járványügy szempontjából szinte minden fontos területet megcélzott, s ezeken elképzeléseit, javaslatait (talán a gyógyszeriparban a közösségi gyógyszer- és oltóanyagkészletek kivételével) megvalósította. A bizottság nem hozott a tagállamokra nézve kötelező rendelkezéseket, tevékenysége a tagállamokat a közegészségügy s ezen belül főként a járványügy területén mégis szükségszerűen „harmonizációra” készítette. A közösségi szintű felügyelet és bejelentési rend értelmetlen és működésképtelen lenne a tagállami bejelentési és felügyeleti rendszerek alkalmazkodása nélkül, ugyanakkor a tagállamoknak a bioterrorizmus és a világméretű járványok fenyegetésének árnyékában elemi érdekük, hogy Európában összehangolt rendszer működjön. A tagállamoknak mindvégig érdekükben állt egy közösségi szinten kialakított készenlét és válasz, így a bizottság koordináló tevékenységét nem akadályozták, javaslatait elfogadták, a megvalósításban együttműködtek. Az elmúlt években a bioterrorizmus fenyegetésén kívül a természetes eredetű járványveszély is fokozódott. A SARS, a madárinfluenza s az abból adódó influenzavilágjárványtól való félelem még inkább összehangolt felkészülésre készítette a tagállamokat. Maga az Európai Unió ugyancsak felismerte korlátait, és széles körű együttműködést alakított ki az Egészségügyi Világszervezettel, valamint a többi fejlett országgal.

Az Egészségügyi Világszervezet segíti többek között a Járványügyi Készenlét és Válasz Globális Hálózata (Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN) tevékenységét. A 2000 áprilisában létrehozott hálózat a különböző állami és magán-kutatóintézetektől, laboratóriumoktól, humanitárius tevékenységet folytató nemzetközi nem kormányzati szervezetektől, ENSZ-szervezetektől (UNICEF, UNHCR) származó információk alapján azon járványügyi intézmények és hálózatok technikai együttműködését koordinálja, amelyek segítségével egy nemzetközi méretű járvány kitörése esetén lehetővé válik az adott ágens gyors azonosítása, a diagnózis megerősítése, valamint a válaszlépések kialakítása. A hálózatban 140 technikai partner vesz részt 60 országból. A hálózat megteremti a szakemberek közötti kapcsolat és a folyamatos nemzetközi készenlét alapjait, szükség esetén az azonnali válaszadás képességét. A hálózat a globális

egészségbiztonság fokozásához a járványok határokon át való terjedésének megakadályozásával, az érintett országok számára gyors technikai segítség nyújtásával, valamint a hosszú távú járványügyi felkészültség kialakításának és a szükséges kapacitások kiépítésének elősegítésével kíván hozzájárulni.

A legutóbbi évek járványügyi tapasztalatai alapján az Egészségügyi Világszervezet felülvizsgálta 1969-es Nemzetközi Egészségügyi Szabályzatát (International Health Regulations), amely hat fertőző betegséggel (kolera, pestis, tífusz, himlő, sárgaláz és váltóláz) kapcsolatban írt elő az államok számára jelzési és intézkedési kötelezettségeket. Az intézkedések többnyire a határellenőrzéshez kapcsolódtak. A 2005-ben elfogadott – 2007 júniusában hatályba lépett – új szabályzat kidolgozásakor figyelembe kellett venni, hogy a globalizáció következtében a nemzetközi személyforgalom és árukereskedelem (különösen az élő állatok és az állati eredetű termékek forgalma) minden korábbi mértéket meghalad, és minden eddiginél gyorsabban zajlik le. Ugyanakkor a gyors és közvetlen kommunikáció eszközeire tekintettel a pánik megelőzésére is kiemelt figyelmet kell fordítani. A szabályzat célja az új egészségügyi fenyegetések ellenőrzés alatt tartása a nemzetközi kereskedelemben és közlekedésbe való szükségtelen mértékű beavatkozás nélkül. Az új szabályzat rugalmasabb, differenciáltabb intézkedési kereteket állapít meg az államok számára a különböző járványügyi veszélyforrásokkal kapcsolatban, ugyanakkor lehetővé teszi a WHO számára, hogy a hivatalos állami információforrásokon kívül egyéb forrásokból származó jelzések alapján is kezdeményezhesse a nemzetközi járványügyi intézkedések megtételét. Az Egészségügyi Világszervezet – igen változatos eljárás- és intézményrendszerben – fokozatosan kiterjeszti tevékenységét a természetes, biológiai eredetű járványok kezelésén túl más, határokon átnyúló, például kémiai eredetű szennyezések egészségügyi kockázatainak kezelése területén is: a 2002-ben létrehozott Chemical Incident Alert and Response System tevékenységét 2006-ban kiterjesztették minden környezeti egészségügyi veszélyre. A járványügyi készenlét is átfogó jellegű a járvány forrására tekintet nélkül: legyen az természeti, környezeti, ipari, emberi, véletlen vagy szándékos eredetű. A járványügyi felkészülés része az oltóanyagok, gyógyszerek és technikai felszerelések (köztük védőfelszerelések) készletezése és szükség szerinti szétosztásának megszervezése is.

Az Európai Unió a fertőző betegségek elleni védekezés erősítése érdekében 2005-ben létrehozta független ügynökségként az Európai Betegségmegelőzési és Járványügyi Központot (ECDC). Az ECDC küldetése a fertőző betegségek egészségkárosító ártalmainak azonosítása, értékelése, valamint kommunikációja. Ennek érdekében együttműködik az európai egészségvédelmi szervezetekkel, hogy megerősítse és kifejlessze a fertőző betegségekkel kapcsolatos megfigyelő és korai figyelmeztető rendszereket. Az európai szakértőkkel való együttműködés keretében az ECDC összegyűjti az európai egészségügyi ismereteket a jelen-

legi és jövőben felmerülő fertőző betegségek által jelentett kockázatokra vonatkozó tudományos vélemények és ajánlások kidolgozása céljából. Az EU többek között ezáltal is az Alapjogi Charta 35. cikkében megfogalmazott egészségvédelmi kötelezettségének kíván eleget tenni.

A nemzetközi migráció biztonsági kihívásai

Az olyan globális jelenségek, mint a klímaváltozás vagy a szegénység, általában a fejlettebb országok felé irányuló népességvándorlási, migrációs folyamatokat generálnak, amelyek nemcsak a járványos megbetegedések terjedésének veszélyét növelik a célországokban, de egyéb társadalmi feszültségeket is okoznak, és további biztonsági kockázatokat hordoznak magukban. A migráció okait és hatásait tekintve is sokarcú jelenség. A társadalomban demográfiai, gazdasági szempontból, a fenntartható fejlődés szempontjából alapvetően pozitív szerepet tölt be, biztonsági szempontból azonban a migrációval járó negatív jelenségek kerülnek a figyelem középpontjába.

A migráció (vándorlás) a népesség mobilitásának egyik – térbeli – formája, a népesség lakóhely-változtatása. A vándorlások többféleképpen oszthatóak: külső vándorlás az országhatárokat átszelő, belső vándorlás az országhatáron belüli lakóhely-változtatást értjük; megkülönböztetjük az önkéntes vagy kényszer-, az egyéni vagy csoportos, a legális vagy illegális, az állandó vagy ideiglenes vándorlást. A mobilitás mozgékonyt jelöl, ami az alkalmazkodás része, tehát a migráció – a társadalmi mobilitással együtt – a társadalom életképessége fenntartásának és fejlődésének fontos eleme. Migráció nélkül az emberi társadalom és annak alrendszerei, többek között a gazdasági élet működésképtelen lenne. Az emberek mozgása, vándorlása a jobb életlehetőségek vagy egyszerűen a megélhetés felé nem csupán a mozgásra kényszerülők számára hasznos, hanem azoknak a befogadó közegeknek is, ahová megérkeznek.

A nemzetközi migráció fontos szerepet tölt be a demográfiai folyamatokban, a fenntartható fejlődés biztosításában. A demográfiai változások és váltások önmagukban értéksemleges mozgások, minősítésüket szociális, természeti, valamint régió- és globális-nemzetközi összefüggéseikből nyerik. Az egyensúlyi helyzetből egyik vagy másik irányba kilendülő demográfiai trendek ugyanakkor súlyos biztonságpolitikai következményekkel járnak. Fogyó, előregedő népességgel képviselt társadalmak, mint éppen Európa legtöbb övezetében is, óhatatlanul konzervatívak, „*status quo*”-érdekeltek, hiányzik belőlük az innovációs kedv, a kockázatvállalás bátorsága. Egész felépítményük „puha” típusú, ami mintaként nem vonzó a fiatalos lendület régiói számára. Gazdasági veszélyeztetettsége a finanszírozhatatlanná váló társadalombiztosítás mellett főként az előregedési folyamat adott pontján beálló szakemberhiányból fakad. Fiatal, dinamikus szaporulatú társadalmaknak előnyére válik az előrettekintés, a lendület, a korlátok leküzdésének képessége. Ugyanakkor ellentmondásokkal is számolnia

kell a fejlődésnek. Ha lépést tart a gazdasági növekedés a demográfiai terhelődéssel, természeti környezetfelélése és a környezet pusztítása rövidíti le a tartamát, s akkor beköszönt a megsokszorozódott népesség létválsága. Ha pedig a gazdaság lendülete eredendően hátramarad a népességnövekedéssel szemben, akkor a folyamat eleve válsággal indul, és a természeti erőforrásokért vívott fegyveres konfliktusokhoz, gátlástalan bűnözéshez és általános kilátástalansághoz vezet. Ezekről a területekről származik a nemzetközi migráció legbővebb hozamú forrása is. A fokozódó, tömegessé váló nemzetközi gazdasági migráció a makroregionális és kontinentális, globális népesedési eltolódások következménye.

Az ún. harmadik demográfiai átmenet szakaszába lépő régiókban, azaz azokban az országokban, ahol az elöregedéssel együtt megindul a népességfogyás, a népesség elért szintjének és struktúrájának megőrzése, ami biztosítja a termelés és az élelnívó elért szintjének fenntartását, csak a nemzetközi migráció révén lehetséges. A globális migráció stabilizáló hatást fejt ki: a fejlett országoknak lehetővé teszi a harmadik demográfiai átmenet káros hatásainak kiküszöbölését, a népességi egyensúly fenntartását; egyúttal – elsősorban a migráns dolgozók hazautalásainak köszönhetően – bevonja a világ szegény, túlnépesedett területeit a világ gazdaságba, elősegíti modernizációjukat, pénzügyi stabilitásuk megteremtését. Különösen igaz ez, ha a migrációra nem egyirányú folyamatként, elvándorlásként tekintünk, hanem figyelembe vesszük a visszatérés lehetőségét és a társadalmi visszacsatolás hatásait. Ezek hiányában a migráció a fejlődő országok számára a túlnépesedés enyhítésén kívül egyéb gazdasági előnnyel nem járna. Általános vélemény, hogy a visszatérés lehetősége döntő fontosságú a migrációs folyamatban. Ha mint globális társadalmi folyamatot nézzük az elvándorlást, akkor vitathatóvá válik a letelepedés és visszatérés merev elkülönítése. Az új kommunikációs és közlekedési eszközök lehetővé teszik a helyváltoztatónak, hogy közeli kapcsolatban maradjon hazájával. Egyre több vándorló érzi úgy, hogy a befogadó országnak és saját hazájának egyformán tagja.

A migráció káros hatásokkal is jár a kibocsátó országok számára: elsősorban a képzetlenebb munkaerő, például egészségügyi dolgozók elvándorlása esetén, akiknek képzésére a társadalom számottevő anyagi erőforrásokat fordított; ezek a társadalmi kiadások nem térülnek meg, nem járulnak hozzá az adott társadalom fejlődéséhez. Az agyelszívás komoly problémát jelent az afrikai országoknak: Dél-Afrika állítja például, hogy egymilliárd dollárt költött olyan egészségügyi dolgozók oktatására, akik aztán elhagyták az országot. Minthogy a spontán gazdasági migráció elsődleges mozgatórugója az életszínvonal-különbségekben rejlik, a legfejletlenebb államok a visszavándorlás előnyeit sem élvezhetik.

A befogadó területek számára a migrációs hullámok a gazdasági előnyök mellett biztonságpolitikai kockázatokkal járnak. A bevándorlás a fejlett országok előregedő társadalmaiban biztosíthatja a gazdasági-szociális fenntarthatósá-

got, azonban konfliktusfórrást jelenthet ennek ütközése a nemzeti identitás fenntarthatóságával. A globalizálódó világban a megfelelő keretek közé szorított történelmi migrációkkal szemben az eltérő vagy éppen gyökeresen más kultúráknak és identitásformáknak elkötelezett idegen népesség befogadása – a nagyságrendi arányok, a beavatkozást, a hazai feszültségek importját sem kizáró anyaországi kapcsolatok vagy egyéb körülmények függvényében – különböző konfliktusforrásokat rejt magában; kiszámíthatatlan kísérőjelenségei, rosszul kalkulált kihatásai destabilizáló tényezővé válhatnak. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a multietnikus régiókon belül fellépő természetes, nem a migrációból, hanem az eltérő termékenységi rátákból adódó demográfiai arányeltolódások is etnikai feszültségekhez és konfliktushoz vezethetnek a népességcsoportok között.

A migrációhoz köthető társadalmi feszültségekhez hozzájárul, hogy a befogadó országok társadalmában számos tévhit él a bevándorlók gazdasági szerepével, gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban: általában a közvélemény úgy látja, hogy a bevándorlók kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, segélyekből élnek az állami költségvetés terhére, illetve elveszik a munkalehetőségeket a helyiek elől. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) szerint azonban megalapozatlanok ezek a félelmek és előítéletek. Az 1951-ben létrehozott nemzetközi szervezet feladata a kormányokkal, más nemzetközi intézményekkel és a migránsokkal való együttműködés a migrációs kihívásokra való emberséges válaszok megtalálása érdekében. Részt vesz a migráció operatív kihívásaival szembeni küzdelemben, a migrációval kapcsolatos kérdések megértésének segítésében, a migráción keresztül történő társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítésében, valamint a migránsok emberi méltóságának és jólétének támogatásában. Abból az elvből indul ki, hogy az emberséges és rendezett migráció mind a migránsok, mind a származási helyük szerinti, mind a befogadó társadalom javára válik. 2005-ben kibocsátott jelentése szerint a bevándorlók nem kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárulnak a növekedéséhez. 2000-ben például Nagy-Britanniában a bevándorlók 4 milliárd dollárral többet fizettek be adóban, mint amennyi segélyt vagy más járandóságot kaptak az államtól. A Nemzetközi Migrációs Szervezet szerint alaptalanok azok a félelmek is, hogy a külföldről érkezők elveszik a munkahelyeket a helyiek elől. Valójában ugyanis a bevándorlók vagy olyan munkákat végeznek, amelyekre a helyi lakosság nem lenne hajlandó, vagy pedig nagy szaktudást igénylő állásokat töltenek be, amelyekre az adott országnak nincs elegendő embere.

A nemzetállamok gyakran szuverenitásukat veszélyeztető elemnek tekintik a migrációt. A globalizáció korában az államok várják ugyan a tőke és a szakértelem beáramlását az ország gazdasági helyzetének jobbítása érdekében, viszont visszautasítják az emberek ezzel szükségszerűen együtt járó betelepülését. Ezt az ellentmondást feloldhatja a közlekedés és a kommunikáció új technikai megoldásainak alkalmazása, amelyek megengedik a nemzetek feletti közösségek és

a többszörös identitással és kettős állampolgársággal rendelkező emberek számának növekedését. Ugyanakkor a globalizáció korában a tőke, a tudás és az információ egyre akadálytalanabban áramlik a világban, ami lehetővé teszi az egzisztenciájukat kereső mobil rétegeknek, hogy a hagyományos asszimilációval, nyelvváltással, integrációval járó letelepedés, beilleszkedés helyett a folyamatos mozgást válasszák. Közben jelen vannak a migráció hagyományos formái, egyre több újfajta, bonyolult nemzetközi kötődés alakul ki az emberek között. A korábbi határok átjárhatóságának növekedése, a gyors helyváltoztatási lehetőségek egyrészt új sajátosságokat kölcsönöznek a legális vándorlásnak, másrészt növelik az illegális, kontrollálhatatlan mozgás lehetőségét is. A globalizáció lehetővé teszi idénymunkások tömeges foglalkoztatását anélkül, hogy azok végleges letelepedésével számolni kellene, ugyanakkor a magasán kvalifikált szakemberek körében is kialakult egy réteg a világban, amely mindig a legerősebb vonzások felé mozdulva sűrűn változtatja munkahelyét. A nemzetközi migráció tömegesedése és hagyományos értelemben vett ellenőrizhetetlensége növeli a biztonsági kockázatokat.

Bár a spontán migrációt előidéző tényezők között kiemelkedő jelentősége van az életszínvonalbeli különbségeknek, a migrációs áradatot nem magyarázhatja egyedül a gazdasági egyenlőtlenség. Inkább akkor valószínűbb az elvándorlás, ha az elbocsátó és a befogadó ország között kapcsolat létezik. A társadalmakat összekötő informális rendszer különösen fontos a hivatalos csatornán kívüli migráció megértéséhez. Mind az illegális munkavállalóknak, mind a politikai menedékjogot kérőknek fontos a kapcsolatok rendszere, hogy növelhessék biztonságérzetüket és jólétüket az új környezetben. A társadalmi kapcsolatrendszer kiegyenlítheti a kulturális különbségeket, ezért hasznos lehet az állam számára, ugyanakkor alá is aknázhatja a hivatalos eljárásmodot, és így megszűnhet az ellenőrzés a beáramló tömegek felett.

A népességrobbanás és a népesedési válság kezelése egyaránt jelentős kihívás az érintett övezetek szociális és biztonságpolitika-formálása számára. Bár ez adminisztratív síkon egyedi állampolitikák színterén jelentkezik elsődlegesen, a cselekvés csak többoldalú összefogással, közös válságmenedzseléssel vezethet eredményre. A fejlett (nyugati) országok számára ezzel kapcsolatban elháríthatatlan, egyszermind meglehetősen kényes feladat egyrészt a fenntartható fejlődést veszélyeztető népességcsökkenés (aminek munkaerőpótlásául fogadják a más kontinensekről áramló, gyakran posztkoloniális népfelesleget), másrészt a kívántnál magasabb számú, egyúttal politikaimenekült-tömegeket is magában foglaló beáramlás, az integráció során keletkező társadalmi feszültségek kezelése. Európának – vezető államainak és közös EU-szinten is – fel kell készülnie arra, hogy a feléje irányuló migráció övezeteinek hathatós investíciós és technológiai segítséget nyújtson a demográfiai túlszaporulatot kompenzáló gazdasági fejlődéshez. A segítségnyújtás megtérülő befektetésnek bizonyulhat a migrációs ro-

ham fékezése szempontjából, ezen felül az ott található nyersanyagforrások közös hasznosítását is szolgálja.

A spontán gazdasági migráció megfelelő keretek közé szorítása mellett azonban az egyes államoknak külön-külön, illetve a nemzetközi közösségnek együttesen fel kell készülniük az ellenőrizhetetlen, kiszámíthatatlan migráció kiváltó okainak és kísérőjelenségeinek kezelésére is. Ilyen, a fogadó állam által nem tervezhető, nem szabályozható migrációs hullámot jelentenek a politikai menekültáradatok. A politikai okokból (azaz faji, vallási okokból, valamely nemzeti-séghez vagy társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai vélemény miatt) történő üldöztetés elől menekülők befogadása nemcsak humanitárius szempontú erkölcsi kívánalom, hanem az államok nemzetközi jogi kötelezettsége is (a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve alapján), így a menekültek – különösen az illegális csatornákon érkező menekültek – beáramlásának korlátozására a fogadó államoknak nincs lehetősége. Ugyanakkor a vendégmunkásokkal ellentétben a menekültekre általában igaz az a – befogadó társadalmakban feszültséget gerjesztő – vélekedés, hogy állami segélyekből, juttatásokból élnek, és így terhet jelentenek az ország költségvetésére és gazdaságára. Ezért a menekülthullámok megelőzése érdekében fokozni kell a nemzetközi együttműködést a potenciális kibocsátó országokban a demokrácia és a jogállamiság megteremtése, az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítása érdekében. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a migráció és az egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok szempontjából a legnagyobb veszélyt – amint azt Afganisztán vagy Irak példája mutatja – nem annyira a demokratikus államberendezkedés hiánya, mint inkább az állam működésképtelenné válása, az állami szervezetrendszer hiánya jelenti. Tehát a diktatúrák, az emberi jogokat sértő rezsimek felszámolása során kellő körültekintéssel kell eljárni, és az alkalmazandó eszközök kiválasztásakor megfelelő egyensúlyt kell teremteni az emberi jogok és a biztonsági szempontok széles spektrumában.

A kényszermigránsok körében a politikai menekülteken túl a lakóhelyüket egyéb okból elhagyni kényszerülők, például a környezeti menekültek vagy klímamenekültek befogadására a nemzetközi jog ma még nem kötelezi az államokat. A probléma nagyságrendjét szemlélteti, hogy a lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerülők számát 2050-re 150 millióra becsülik. Ezeknek a migránsoknak a helyzete is olyan emberi jogi kérdés, amelynek megoldása nemzetközi összefogást igényel.

A menekült- és migrációs politika jövőjéről 2002 novemberében 500 különböző háttérű (kormányzatok, nemzetközi szervezetek, civilszervezetek stb.) szakértő által megfogalmazott hágai nyilatkozat szerint a nemzetközi összefogásban olyan új megközelítésre van szükség, amely mindenki számára lehetővé teszi annak a jognak az élvezetét, hogy (élhető) saját országában maradjon, ne kényszerüljön elvándorolni. A nemzetközi párbeszéd mai formái helyett, ahol az

azonos érdekű országsoportok egymás közötti együttműködése a domináns, olyan párbeszédre van szükség, amely az érdekeltek, érintettek szélesebb körének részvételével zajlik, olyan szereplők egyidejű bevonásával, akik ha nem is ellentétes érdekűek, de a társadalmi és migrációs folyamatok ellentétes pólusain állnak (kibocsátó és célországok, szegények és gazdagok, Észak és Dél párbeszéde). Hatékony migrációkezelő programokat kell kidolgozni, amely összeegyezteti a kibocsátó, tranzit- és célországok érdekeit, kezeli a migráció alapvető kiváltó okait, és összeegyezteti az állami és humán biztonsági igényeket az állam humanitárius kötelességeivel. Olyan átfogó, koherens, átlátható (transzparens) és részvételen alapuló (azaz az érintettek bevonásával kidolgozott) migrációs programokat kell kidolgozni, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat a szabályozott (legális, rendezett) migráció útjára terelik. A szabálytalan (illegális) migránsok számára a hazatérést elősegítő programokat kell kidolgozni, illetve a humanitárius megfontolások szerint lehetővé kell tenni a jogi helyzetük rendezését (regularizáció). Határozott nemzetközi összefogás szükséges az illegális migráció visszaszorítása érdekében az emberkereskedelem és az embercsempészet ellen az ENSZ 2000-ben elfogadott transznacionális szervezett bűnözés elleni egyezményében, illetve annak az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, valamint a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren való csempészete elleni jegyzőkönyveiben meghatározott keretek között. Az illegális migrációval szembeni fellépés során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az illegális migránsok, az illegálisan foglalkoztatott vándormunkások maguk is áldozatok: az embercsempészek embertelen körülmények között utaztatják őket, ami gyakran az életüket veszélyezteti, az emberkereskedelem áldozatait prostitúcióra, rabszolgamunkára kényszerítik, az „önként” vállalt feketemunka során tisztességtelen bérezésben részesülnek, embertelen munka- és lakáskörülmények között dolgoznak és élnek, a családjukkal való kapcsolattartás megnehezül vagy lehetetlenné válik. Az ilyen jogsértésekkel szemben az államoknak mindenki számára védelmet kell nyújtaniuk, és úgy kell fellépniük az illegális vagy irreguláris migrációval szemben, hogy az ne vezessen az áldozatok további viktimizációjához.

Az Európai Unióban 2006 novemberében megkezdte működését az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, amely támogatást nyújt a tagállamoknak abban, hogy menekültügyi politikájukat koherensebbé tegyék, emellett műszaki és operatív támogatást nyújt a „fokozott terhelésnek” kitett tagállamoknak, amelyekhez különösen nagy számú menedékjog iránti kérelem érkezik, ezáltal némileg csökkentve az érintett országok menekültügyi rendszereire nehezedő nyomást. A szervezet emellett hozzájárul a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásához a bevált módszerekkel kapcsolatos információk összegyűjtése és cseréje, az EU menekültügyi helyzetéről szóló éves jelentés elkészítése, valamint

az uniós menekültügyi eszközök bevezetésére vonatkozó műszaki dokumentumok – például iránymutatások, kézikönyvek – elfogadása révén.

Tekintettel arra, hogy az uniónak a jövőben komoly demográfiai kihívásokkal kell majd szembenéznie, a rugalmas migrációs politikák jelentős szerepet töltenek majd be az unió gazdasági teljesítményének hosszú távú biztosításában. A migráció és az integráció közötti kapcsolat – tekintettel az unió alapvető értékeire – továbbra is kulcsfontosságú. Az EU részéről már történt előrelépés egy integrált migrációs politika kialakításának irányába. Ennek részét képezi a közös vízumpolitika, a menekültügyi szabályok harmonizációja és a külső határok biztosítására létrehozott Frontex igazgatósága. Ezt kell kiegészítenie a legális és illegális bevándorlással kapcsolatos széles körű szabályozásnak, egy egységes menekültügyi eljárás kialakításának. Létre kell hozni a legális csatornákat az Európába való belépésre, ezzel érhető el, hogy a tagállamok megtalálják az egyensúlyt (olcsó) munkaerő-szükségleteik kielégítése és a strukturális befogadóképességük között. A tagállamoknak ki kell dolgozniuk a gazdasági migrációt érintő politikájukat is, mivel a magasan kvalifikált bevándorlók előnyben részesítik az Egyesült Államokat, Kanadát vagy Ausztráliát az EU-val szemben. Jelenleg a képzett munkaerő 55%-a irányul Amerikába és csak 5%-a az EU-ba. Az EU kézzelfogható eredményeket tud felmutatni a menekültvédelmi szabályozás harmonizálásában, azonban tagállamonként továbbra is jelentősek az eltérések a kritériumokat vagy a védelmi juttatásokat illetően. Ezért fokozatosan egy közös európai menekültvédelmi rendszert kell létrehozni, amely azonos feltételeket biztosít a menedéket kérők számára, illetve egységesíti a „menekült” státusz fogalmát.

Az is nyilvánvaló, hogy a legális migráció kezelését, illetve az illegális bevándorlás elleni harcot nem lehet különválasztani az uniótól délre és keletre fekvő, bevándorlási és tranzitországoknak számító területek fejlesztésétől. A 2011 tavaszán történt események nyomán az Európai Bizottság azt javasolta, hogy a migráció, a mobilitás és a biztonság témájában lépjünk párbeszédre az észak-afrikai országokkal; e párbeszédnek az unió és a régió közötti jövőbeli kapcsolat minden migrációs vonatkozására ki kell terjednie. Az unió és az észak-afrikai országok közötti mobilitás legális lehetőségeinek megfelelőbb kezelése érdekében mobilitási partnerségekről állapodhatunk meg, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az országok jobban kihasználhassák a munkaerő-potenciáljukat, elősegítve többek között különböző toborzóprogramok megszervezését és a képesítések elismerését, illetve azt, hogy a visszatérő migránsok hozzájárulhassanak hazájuk fejlődéséhez. Ilyen strukturált együttműködés keretében a tagállamok is könnyebben kezelhetik a munkaerőpiacukon jelentkező hiányt. Cserébe partnereiknek garantálniuk kell, hogy minden hatékony intézkedést meghoznak az illegális migráció megakadályozására, és lehetővé teszik az Európában jogtalanul tartózkodó állampolgáraik hazatérését.

Az uniós migrációs politika egyik kulcsfontosságú eleme a vízumpolitika. Az erre vonatkozó hatályos uniós jogszabályok ugyanakkor nem teszik lehetővé a gyors döntéshozatalt. A vízumkötelezettség beszüntetésének vagy bevezetésének eljárása akár több évig is eltarthat. Egy védzáradék bevezetésével lehetővé válna, hogy bizonyos kivételes körülmények között ideiglenesen vissza lehessen állítani valamely harmadik ország állampolgárainak a vízumkötelezettségét. E mechanizmus olyan – csakis kivételes körülmények között alkalmazható – eszközzel ruházná fel az uniót, amellyel ellensúlyozhatná a vízumliberalizáció következtében esetleg fellépő súlyos negatív hatásokat, különösen azt, hogy – megalapozatlan kérelemmel – nagy számban érkezzenek az EU-ba illegális migránsok vagy menedékkérők. A javasolt módosításokkal a tagállamok bizalma is javulhat a vízumkezelés és a későbbi vízumliberalizáció iránt.

A nemzetközi szervezett bűnözés

Az 1990-es évek politikai változásaiból a nemzetközi szervezett bűnözés húzta a legnagyobb hasznot. A határok felszabadítása, az évszázados röghöz kötöttség megszűnése, a hihetetlenül gyors változások hatására az elmúlt években létrejött a pax mafiosa, azaz a történelem során korábban elképzelhetetlennek tartott együttműködés a legnagyobb bűnözői szindikátusok között. Az amerikai és a szicíliai maffia, a kínai triádok, a japán jakuza, az orosz, ukrán szervezett bűnözés, valamint a kolumbiai kartellek rájöttek, hogy csak szoros együttműködéssel tudják megőrizni korábbi pozíciójukat, csak így vehetik fel a küzdelmet a határokkal, a jogrendszerek eltéréseiből eredő nehézségekkel és bürokráciával küszködő nemzetközi rendőri és titkosszolgálati erőkkel szemben.

Szervezett bűnözés alatt olyan nagyarányú és összetett bűnözői tevékenység értendő, amelyet csoportok folytatnak – legyenek akár mennyire lazán vagy szorosan szervezettek – a csoportban részt vevők meggazdagodása érdekében és az egész közösség, illetve a közösség tagjainak a kárára. Ezt gyakran politikai korrupcióval kísérve hajtják végre. Az Interpol meghatározása szerint a szervezett bűnözői csoport „bármely egységes szervezetű csoport, amelynek legfőbb célja az, hogy illegális tevékenységek révén pénzt szerezzen, és gyakran a félelem és korrupció segítségével biztosítja túlélését”. A nemzetközi közösség arra törekszik, hogy meghatározza a szervezett bűnözés legfontosabb általános jellemzőit: például haszonszerzés, lojalitás, hierarchikus felépítés, fegyelem, sejtyszerű szervezeti és többlépcsős felépítés, korrupció és/vagy megfélemlítés, diverzifikált tevékenységi kör, nemzetközivé válás stb. A kábítószer- és fegyverkereskedelmen túl az illegális migrációval összefüggő bűncselekmények, különösen az embercsempészet és az emberkereskedelem jelentik a nemzetközi szervezett bűnözés egyik legjövedelmezőbb üzletágát. Az emberkereskedelem problémája időről időre felveti a nemzetközi összefogás gondolatát, és határozott lépésekre ösztönzi a nemzetközi közösséget. Az 1950-es éveket követően az 1980-as évektől

került ismét kiemelten a figyelem középpontjába (európai és nemzetközi szinten egyaránt) a nőkereskedelem vagy leánykereskedelem problémája. Az úgynevezett harmadik világ felé irányuló növekvő szexturizmus egyik mellékhatásaként megélnékült az e régióból származó fiatal nők toborzása és közvetítése Nyugat-Európa és Ázsia országaiba. Az 1990-es évektől pedig az emberkereskedelem szempontjából úgynevezett kiinduló vagy származási országok körébe bekapcsolódott Kelet-Közép-Európa is. Néhány kelet-közép-európai ország ugyanakkor tranzit-, illetve célországgá vált.

Az emberkereskedelemmel kapcsolatos hosszú vitákat követően számos definíció született, s ezek az utóbbi évtizedben több nemzetközi dokumentumban is megfogalmazást nyertek. Az emberkereskedelem definíciója tartalmi elemeit illetően végül a nemzetközi szervezett bűnözésről szóló ENSZ-egyezményhez fűzött, az emberkereskedelem, különösen a nő- és gyermekkereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, ún. Palermói Jegyzőkönyvben sikerült konszenzust elérni. A jegyzőkönyv célja a megelőzés és az emberkereskedelem elleni küzdelem, a sértett védelme és segítése, valamint a szerződő államok közötti együttműködés elősegítése ezeknek a céloknak a megvalósítása érdekében. A jegyzőkönyv értelmében az emberkereskedelem személyek toborzását, szállítását, eladását, elrejtését vagy átvételét jelenti fenyegetés, erőszak vagy a kényszer más formáinak alkalmazásával, rablás, csalás, megtévesztés, hatalommal vagy a védekezésre képtelen állapottal való visszaélés által vagy anyagi ellenszolgáltatás vagy előnyök adásával vagy elfogadásával annak érdekében, hogy kizsákmányolás céljából elnyerjék egy olyan személy beleegyezését, aki más személy felett hatalommal rendelkezik. A kizsákmányolás magában foglalja például mások prostituálásának kihasználását vagy a szexuális kizsákmányolás más formáit, a kényszermunkát vagy szolgáltatásokat, a rabszolgotartást vagy a rabszolgotartáshoz hasonló gyakorlatot, mások leigázását vagy az emberi test szerveinek tiltott felhasználását. A jegyzőkönyv kiemelt figyelmet szentel a gyermekek áldozattá válása megelőzésének.

A migráció és az emberkereskedelem szempontjából fontos nemzetközi dokumentum az ENSZ transznacionális szervezett bűnözésről szóló egyezményét kiegészítő, a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló jegyzőkönyv is. Ez az embercsempészet mellett a hamis úti és személyi okmányok előállításáról, terjesztéséről vagy birtoklásáról és más, az illegális migrációra épülő és abból hasznot húzó cselekményekről rendelkezik.

Az emberkereskedelem elleni nemzetközi törekvéseknél kezdetben a hangsúly mindig a prostitúció körüli vitákra terelődött, és kevesebb figyelem irányult az emberkereskedelem valós problémáira. Később sikerült túllépni a fogalom egyoldalú megközelítésén, és a definíciót kiterjesztették a kényszermunkára, a szolgaságra, valamint a rabszolgasághoz hasonló gyakorlatokra is. Az utóbbi években az emberkereskedelemmel összefüggésben az illegális migráció tanul-

mányozása került előtérbe, és már nem szenteltek olyan kitüntető figyelmet az emberkereskedelem zömét kitevő prostitúciós célú emberkereskedelemnek, illetve a probléma nemi szempontú (*genderorientált*) megközelítésének, mint azt korábban tették, noha ez a megközelítés ráirányítja a figyelmet az áldozatok védelmének szükségességére. Lényeges az is, hogy mindig határozott, éles, világos különbséget tegyünk az illegális migráció és az emberkereskedelem fogalma között. Az illegális migráció, valamint az emberkereskedelem céloországba tartó útvonalai meglehetősen hasonlóak, bár folyamatosan, rugalmasan változnak. Elsősorban három fő irányból (keleti, déli, délkeleti) haladnak Európa fejlettebb régiói felé (kiemelten Ausztria, Németország, Svájc irányába), s jellemzően azonos bűnözőhálózatok bonyolítják. Az ezekben a jelenségekben rejlő komoly kockázatokra és veszélyekre tekintettel az ellenük való küzdelem komplex és koordinált nemzetközi fellépést igényel. A nemzetközi felmérések megállapításai szerint ugyanakkor a csekély befektetést kívánó, profitorientált és profit által motivált, az illegális migrációból közvetve és közvetlenül is óriási hasznot húzó szervezett bűnözésnek – még jelenleg is – viszonylag csekély felderítési kockázattal kell számolnia. A szervezett bűnözés illegális piacokat teremt, lát el áruval és tart fenn. A bűnözésből eredő tőke birtokában azután a szervezett bűnözés kapcsolatokat keres a legális szférával – az üzleti és politikai életben egyaránt – infiltráció, korrupció, pénzmosás révén.

A nemzetközi szervezett bűnözés a droggereskedelemből, az illegális fegyver-, nő- és szervkereskedelemből, a pénzügyi csalásokból származó hatalmas bevételeit – mintegy évi 500 milliárd USD-t – elsősorban az offshore pénzügyi centrumok útján tudja tisztára mosni, amelyek kiváló lehetőséget nyújtanak az állami szabályozás elől való elbújásra. Gyakran teljesen hiányoznak a bűnözők elrettentésének eszközei, beleértve a felügyeletek működését is. Sok esetben a politikai akarat is hiányzik arra, hogy együttműködjenek a külföldi szervezetekkel a pénzmosás megakadályozására, nem tesznek eleget a nemzetközi felkéréseknek, és nem működnek együtt más államok nyomozó hatóságaival sem. Ugyanakkor a szervezett bűnözés már beépült a legnagyobb és legpatinásabb pénzügyi intézményekbe is, és a részvénytőke piacok elterjedésével igen nehéz azt megmondani, hogy a szervezett bűnözői csoportok hatalmas éves bevételeiből milyen nagy, jó hírű cégeket vontak már irányításuk alá. Ennek megfelelően azt sem lehet tudni, hogy a feltörekvő országokban lezajlott privatizációk során mely – esetleg kulcsfontosságú – cégeket vagy ágazatokat vásároltak meg. Különösen a kis országok vannak kitéve ennek a fenyegetésnek. A folyamattal párhuzamosan megfigyelhető, hogy a szervezett bűnözők az adott nemzetállamok döntéshozói és bírói kulcspozícióiban igyekeznek kapcsolatokat vásárolni, jelentős mennyiségű pénzt fordítanak korrumpálásra. Elsősorban a döntéshozatal közelében lévő pártokat, politikusokat és a legfelsőbb vagy a tevékenységükkel kapcsolatos pozícióban lévő bírakat igyekeznek megvásárolni. Ezenkívül korrupció

útján akarják befolyásolni a rendőrséget, más nyomozó hatóságokat (különösen a vám- és pénzügyőrséget), valamint az ügyészséget is. A nemzetközi közösség az ezekben a jelenségekben rejlő veszélyek miatt határozott fellépést sürget mind a szervezett bűnözés, mind az annak pénzügyi alapjait jelentő kábítószer-kereskedelem, a pénzügyi csalások vagy a tiltott fegyverkereskedelem ellen. A nemzetközi közösség felismerte, hogy a szervezett bűnözői csoportokat az offshore pénzügyi centrumoktól csak akkor tudja távol tartani, ha ezek a centrumok egy minimális nemzetközi standardhoz igazodnak. Azoknak a jogrendszereknek, amelyek nem felelnek meg ezeknek a minimális előírásoknak, különböző szankciókkal kell szembenézniük. Az Amerikai Egyesült Államok például néhány csendes-óceáni kis szigetállam vonatkozásában megtiltotta bankjainak és cégeinek, hogy kapcsolatba lépjenek ezzel a területtel. A legnagyobb országok ugyanakkor törekednek arra, hogy az offshore pénzügyi centrumokkal kétoldalú államközi megállapodásokat is kössenek. Ezeknek célja elsősorban az, hogy a nagy országok érdekeit sértő pénzmosási és szervezett bűnözői akciók nyomozása során a nemzeti hatóságok gyorsan és akadálytalanul juthassanak hozzá adatokhoz, illetve néhány egyezmény a nyomozó hatóságok számára közvetlen nyomozási lehetőséget biztosít a másik ország területén. Mind az ENSZ-ben, mind az OECD-n belül folyamatos szakértői munka folyik annak kiderítésére, hogy az adott nemzetállami jogrendszereken belül mely szabályok azok, amelyek elősegítik a szervezett bűnözés terjedését. Elsősorban a titokvédelem szabályainak módosítása vált szükségessé. A bank-, üzleti vagy ügyvédi titok rámutat a titokhoz való jogos magánérdek, valamint a közérdek ellenőrzési és felügyeleti jogának a szembenállására. Ugyanakkor a szervezett bűnözés nemzetközi elterjedése megmutatta, hogy a közérdek háttérbe szorítása a magánérdekkel szemben végül is a magánérdeket is sérti.

A nemzetközi szervezett bűnözéstől függetlenül az offshore területekkel összefüggésben szükséges rámutatni a világ pénzügyi és gazdasági biztonságát veszélyeztető kockázatokra, amelyek az offshore területek számának és az azokon elhelyezett tőke mennyiségének a növekedéséből erednek. A szakértői terminológia káros adóversenynek (harmful tax competition) nevezi azt a jelenséget, amikor a gazdasági társaságok az egyes államok adózási szabályait azzal kerülik meg, hogy a tevékenységnek egyik vagy másik részét offshore területekre helyezik át. A tevékenységek közti számlázás pedig már lehetőséget ad arra, hogy a tényleges jövedelem az offshore területeken keletkezzen. A kitelepülés olyan mértékű, hogy már a közeli jövőben is a nemzetállamok működését biztosító adó- és illetékbevételek jó része egyszerűen eltűnhet. A jelenséggel szembeni hatékony nemzetállami fellépést akadályozza, hogy az államok egymással is versenyben állnak a nemzetközi tőke vonzásáért vívott küzdelemben. Ennek megfelelően inkább adómentességet és különböző támogatásokat biztosítanak abból a célból, hogy a nemzetek feletti vállalatok és befektetési intézmények az

adott országba telepítsék termeléseiket, kutatási, szolgáltatási tevékenységüket, vagy egyszerűen ott ruházzanak be. Ez a kártékony adóverseny pedig, kiegészülve a munkaerő alacsonyabb fizetésével, már akár az Európai Unióból is elszívhatja a befektetéseket és a termelést. Ennek következménye a nagymértékű munkanélküliség lehet, ami nemcsak gazdaságilag, hanem politikailag is destabilizálhatja akár a leggazdagabb térségeket is. Megfigyelhető az offshore területek szerepe a világ pénzügyi biztonságát fenyegető legutóbbi pénzügyi válságokban is. Ezért mielőbb hatékony nemzetközi fellépésre van szükség. A nemzetek feletti pénzáramlás egyébként is olyan méreteket ölt, hogy az már a legnagyobb országok nemzetbiztonsági érdekeit is veszélyezteti. Az igazi megoldást nem is az offshore területek különálló szabályozása, hanem a világ pénzügyi rendszerének újragondolása jelentheti.

A nemzetközi szervezett bűnözésből eredő biztonsági kockázatok között ki kell emelni továbbá az illegális kábítószer-kereskedelem társadalomromboló hatásait. A szervezett bűnözéshez kapcsolódó pénzmosáson és korrupción túl rá kell mutatni, hogy a kábítószerek a társadalom minden részét – a társadalmi és családi kapcsolatokat is – képesek szétzilálni, különösen a fiatalokra veszélyesek, és a kábítószer megszerzése érdekében egyre többen követnek el bűncselekményeket. Ez oda vezet, hogy az államok függetlenségét, stabilitását és magát a demokráciát is támadás éri.

A szervezett bűnözés veszélyt jelent Európa gazdaságára és társadalmára. Az Európai Uniónak a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén adott válasza igazodik e jelenség összetett voltához, és az egyaránt irányul az ember-, a fegyver- és a kábítószer-csempészet, a gazdasági és pénzügyi bűnözés, a korrupció, valamint a pénzmosás ellen. Ezenkívül a szervezett bűnözés olyan új dimenzióit is lefedi, mint a számítógépes vagy a környezeti bűnözés. Az EU lépéseit vezérlő integrált megközelítés a megelőzéstől a bűnüldözésig terjed. Ez alapvetően a tagállamok hatóságai és különösen a bűnüldöző szervek közötti hatékony együttműködésen alapul, ideértve az információk cseréjét, valamint a vagyontárgyak lefoglalása és elkobzása során nyújtott kölcsönös segítséget. A szervezett bűnözés elleni küzdelem globális méretű, és az EU számos cselekvési területét és szakpolitikáját érinti.

A szervezett bűnözéshez hasonlóan a demokrácia alapvető intézményeit és értékeit támadja a nemzetközi terrorizmus is. A nemzetközi terrorizmus több szállal kapcsolódik a nemzetközi szervezett bűnözés egyéb formáihoz, infrastruktúrája és pénzügyi háttere jórészt a nemzetközi szervezett bűnözésre épül. Ugyanakkor a nemzetközi szervezett bűnözés kiszámítható profitorientáltságával, kizárólag anyagi haszonszerzés általi motivációjával szemben a terrorista bűncselekmények mögött politikai, ideológiai motívumok húzódnak meg, az erőszak iránya pedig gyakran kiszámíthatatlan, irracionális, váratlan és különösen válogatás nélküli. A nemzetközi szervezett bűnözéssel ellentétben a nemzet-

közi terrorizmus keresi a médianyilvánosságot. A legjelentősebb különbség, hogy a szervezett bűnözés anyagi hasznot akar húzni a fennálló társadalmi rendből és a világgazdasági helyzetből, ezért érdeke, hogy ez viszonylag változatlan formában fennmaradjon, míg a terrorizmus éppen ezt a rendet akarja elpusztítani. A nemzetközi terrorizmus sajátosságaira tekintettel az ellene való fellépés során a nemzetközi közösségnek a nemzetközi szervezett bűnözéssel szembeni küzdelemben kidolgozott nemzetközi együttműködési eszközökön túlmenően újabb megoldási lehetőségeket kell keresnie.

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, kárvallottjait legfeljebb csak szimbolikus kapcsolatban állnak az akció valódi céljával, kiválasztásuk másodlagos jelentőségű, legtöbbször véletlenszerű. A terrorizmus modern formáinak kialakulásában fontos szerepe van a tömegmédia létrejöttének, mely nemzetközi méretekben képes az embereket az erőszak sokkoló jeleneteinek részeseivé tenni, azok hatását fokozni. A modern terrorizmus az ellenfeleit és azok jelképeit igyekszik 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.

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 merényletsorozat 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.

A nemzetközi szakirodalom egyre határozottabban elkülöníti a nemzetközi terrorizmuson belül a régi típusú terrorizmust az új típusú terrorizmustól. Az új típusú nemzetközi terrorizmus jellemzője, hogy nem megvalósítható célokért küzd, azaz követelései nem teljesíthetők; támadási opciói korlátlanok, célpontjai a jelképes objektumokon túl válogatás nélküliek (civiliek). A hagyományos fegyverek mellett új és szokatlan módszereket is alkalmaznak, nincs előzetes figyelmeztetés, és megjelentek az öngyilkos akciók is.

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. – látatja 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 tranzakciónál e terrorcsoportok könnyen megkerülhetik, és valószínűleg meg is kerülik a „hivatalos és követhető” csatornákat. Ugyanakkor a terrorizmussal, a terrorizmus támogatásával összefüggő feketelistázás gyakorlatát nemcsak hatékonysági, célszerűségi, hanem emberi jogi szempontból is komoly bírálatok érik, különösen az eljárási garanciák hiánya miatt.

Mivel a terrorizmus veszélyt jelent az Európai Unió biztonságára, szabadságára, értékeire és állampolgáira, az EU cselekvésének célja, hogy megfelelő, az egyedi helyzetre szabott választ adjon erre a jelenségre annak leküzdése érdekében. Az átfogó megközelítés négy alappillére a megelőzés, a védekezés, az üldözés és a válaszadás. Az EU nagy erőfeszítéseket tesz a terrorcselekmények megelőzése és felderítése érdekében, valamint az infrastruktúra és a polgárok védelme érdekében. Ugyanakkor a terrorizmus okait, erőforrásait és kapacitásait is megcélozza intézkedéseivel. Az EU-n belüli bűnüldöző szervek és igazságügyi hatóságok munkájának összehangolása, valamint a nemzetközi együttműködés alapvető fontosságú ennek az országokon átnyúló jelenségnek a leküzdését célzó lépések hatékonyságának biztosításához.

Az Amszterdami Szerződés megteremtette az EU fellépésének alapját, akkor még csak néhány tagállamra korlátozva. Ezek az erőfeszítések az Egyesült Álla-

mokban (2001-ben) és Európában (Madridban és Londonban 2004-ben, illetve 2005-ben) elkövetett terrortámadások nyomán tovább fokozódtak. 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 túszzedés,
- kormányzati vagy egyéb közintézmény, közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény súlyos károsodásának előidézése,
- légi jármű, 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 bűnözőtevékenységeihez.

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 megtegyen vagy ne tegyen meg, vagy hogy súlyosan megingassák vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését.

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, 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 (nyugatnak 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. 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 cselekmé-

nyek elkövetőinek, szervezőinek és támogatóinak igazságszolgáltatás elé állítása és felelősségre vonása érdekében, és az áldozatoknak megfelelő kártalanítást kell nyújtani.

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

- a gyökértelenné 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 „kettős mérce” problémájával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a terrorizmussal összefüggő definíciós problémák egyik legfőbb oka, hogy a meghatározás bizonyos tekintetben érték-, illetve (hatalmi) érdekfüggő – ezért nem csupán általános morális, filozófiai, ideológiai értékek és előfeltevések függvénye, hanem (helytől, időtől és társadalmi-politikai rendszertől, közegtől és szituációtól függően) igen gyakran kemény stratégiai, illetve taktikai politikai-gazdasági hatalmi érdekviszonyokhoz is kötött. Az egyes államok eltérő érdekei pedig alkalmasint a nemzetközi együttműködés lehetőségeit és a terrorizmus elleni együttes fellépés esélyeit is ronthatják. Anthony Giddens angol szociológus ezt az értékválasztási dilemmát (amit gyakran a „kettős mérce” alkalmazásának tekintünk) a „szabadságharcos” és a „terrorista” közötti különbségtétellel szemlél-teti. Ugyanis valójában a terroristák és a gerillák is kisajátítják maguknak azt a hatalmat, amelyet az állam saját monopóliumának tekint – az erőszak alkalmazásának jogát (politikai célok érdekében). A különbség tehát csak céljaiknak a minősítő/értékelő általi megítélésében lehet fel.

A terrorizmus háttérének erősödésével kapcsolatban rá kell mutatni a szegénység és az egyenlőtlenség mellett a működésképtelen államok problémájára is. Számos terrorszervezet azzal képes jelentős társadalmi bázisra szert tenni ezekben az államokban, hogy kvázi állami funkciókat is betölt: például szociális,

egészségügyi segélyrendszert, iskolahálózatot tart fenn, munkahelyteremtő vállalkozásokat és a biztonság szavatolását ígérő karhatalmi és paramilitáris szervezeteket működtet.

Az említett 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 a 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 megeremtése 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 Ellenes Stratégiája elsőként ezeknek az okoknak a felszámolásához szükséges intézkedéseket foglalja össze. Az okok között – amelyek ugyanakkor nem igazolják a terrorista cselekményeket – a megoldatlan konfliktusokat, az emberi jogok megsértését, a 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 *Millenniumi Fejlesztési Célok* 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 elvre 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 információátadásra, 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 figyelembevételével – akadálya van, maguk folytatják le a büntetőeljárást. Az egyezmény rendelkezik a nemzeti terrorizmusmegelőzési 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 muszlimellenesség, 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 véglegesítésének és elfogadásának legfontosabb akadályai, 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 bűnügyi együttműködési és kiadatási egyezményeket kötnek, és érvényesítik a kiadni vagy megbüntetni alapelvet.

Végezetül rá kell mutatni arra is, hogy noha a terrorizmus elleni fellépés szinte minden nemzetközi szervezet napirendjén szerepel, és a nemzetközi együttműködés keretében ezzel a globális biztonsági kihívással foglalkoznak legtöbbit (amint talán a szakirodalomban is ezt a témakört tárgyalják legtöbbit és a legtöbb szempontból), a terrorfenyegetettség valódi mértéke nem akkora, mint a társadalomban (főként a nyugati társadalomban) a terrorfenyegetettség érzete. Ezért különösen meg kell fontolni, hogy a szabadságjogok milyen mértékű korlátozása fogadható el szükségesnek és arányosnak a terrorizmus elleni küzdelemben a biztonság megteremtésének igényével.

A terrorfenyegetettség mértékét jelentősen befolyásolja többek között az, hogy milyen típusú terrorizmussal kell egy-egy országnak vagy térségnek szembenéznie. A terrorcsoportok túlnyomó többsége napjainkban is csupán lokális, nemzeti vagy szubregionális szinten tevékenykedik. Egy másik részük ugyan regionális, esetleg régiókon is átívelő hatókörrel rendelkezik, de az esetek többségében itt is viszonylag pontosan behatárolhatók azok a területek, amelyeket fenyegetnek (pl. a török–kurd, iráni, palesztin militáns csoportok). S végül ott vannak az új típusú, globális terrorizmus képviselői, akiket ugyan 2001 szeptemberében ismert meg a nagyközönség, de már korábban is követtek el merényleteket, legfeljebb ezek akkor nem kaptak olyan nagy médianyilvánosságot. Rá kell mutatni, hogy Európa a baszk, az északír, a korzikai szeparatisták, a görög, a spanyol és az olasz anarchisták elleni több évtizedes küzdelmét a szabadságjogok jelenleg kilátásba helyezett korlátozása nélkül vívta, s ha nem volt is képes

felszámolni ezek tevékenységét, de legalábbis elviselhető mértékűre csökkentette az általuk jelentett biztonsági kockázatot. Kérdés, hogy az új típusú (al-Kaida típusú) terrorizmus milyen új sajátosságokkal rendelkezik, amelyekre tekintettel a szabadságjogok korlátozása alkalmas eszköz lehet az ellene való hatékony fellépésre. Vajon megfelelő, célravezető eszköz-e például a média szabadságának korlátozása, és vajon megéri-e azt az árat, amelyet – akár a demokratikus értékek feladásával, akár a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásokkal – meg kellene ezért fizetnünk? A globalizáció korára jellemző terrorizmus korlátozásához ugyanis a globalizált kommunikáció (a személyek és az információ áramlása) korlátozásán keresztül vezet az út.

A világháló jelentette virtuális infrastruktúra nem csupán globális kommunikációs csatornát biztosít, és nem csak a személyes kapcsolatot teszi nélkülözhetővé a különböző terroristák és terrorista csoportok között, de például a kereskedelmi forgalomban beszerezhető anyagokból és eszközökből összeállítható robbanószerkezetek és -szerkezetek elkészítésére vonatkozó kézikönyveivel lényegében kiiktathatóvá teszi a hagyományos illegális fegyver- és robbanószerkezeteket is. Továbbá ma a terrorizmusnak a tömegmédia biztosítja a legnagyobb publicitást. Pontosan tisztában vannak ezzel a terrorista csoportok vezetői is, akik merényleteik színhelyét, illetve tárgyát éppen ezért már régóta lehetőség szerint olyan célpontokat választanak, melyek szimbolikájuk vagy jelentőségük miatt a nemzetközi média figyelmének középpontjában állnak. Az al-Kaida típusú terrorizmus e tekintetben valójában csupán egyetlen újdonsággal szolgált: olyan merényleteket igyekszik elkövetni, amelyek nagyszámú halálos áldozattal járnak, s így cselekedeteik óhatatlanul a híradók első számú hírévé lépnek elő. Az azonban, hogy e merényleteket (például a World Trade Center, a Pentagon vagy Beszlán esetében), illetve annak következményeit (például Madridban és Londonban) „breaking news”-ként, vagyis a merényletek elkövetésével szinte egy időben látja a világ, már nem a terrorszervezetek, hanem a napjaink televízióinak és televíziózásának az érdeme. Paradox módon talán éppen a gyors tájékoztatásra hivatkozó televíziók teszik a legnagyobb szolgálatot a terroristáknak azáltal, hogy a merényletek, illetve azok következményeinek repetitív bemutatásával tovább generálják nézőikben a terrorizmustól való félelmet, és irreálisan megnövelik a terrorcsoportok, a terroristák, illetve tevékenységük jelentőségét. Mert miközben kétségtelen, hogy az elmúlt néhány év során általában nőtt a világ terrorveszélyeztetettsége, azt azért korántsem állíthatjuk (különösen nem Európában és Észak-Amerikában), hogy társadalmaink biztonságát a nem állami biztonságpolitikai szereplők e csoportjai befolyásolnák legerőteljesebben. A terrorizmus sajátosságaiból eredő ilyen torzító hatásokra tekintettel különösen fontos, hogy a civil társadalom megfelelő kontrollmechanizmusokat alakítson ki a biztonság fokozására hivatkozó államok szabadságkorlátozó törekvéseivel szemben, és ugyanez a civil társadalom ráirányítsa a kormányzatok figyelmét arra, hogy

erőfeszítéseiket a terrorizmus okainak, illetve a terrorizmus támogatottsága okainak felszámolására kell összpontosítaniuk.

A terrorizmusnak ugyanis az említett – könnyen hozzáférhető, az államok által nehezen ellenőrizhető, korlátozható – technikai infrastruktúráján túl megfelelő társadalmi infrastruktúrára is szüksége van. A jelenleg legveszélyesebbnek tekintett, új típusú terrorizmus esetében, amelyet „iszlám terrorizmusnak” is nevez a köznyelv, ezt a társadalmi infrastruktúrát nemzetközi szinten elsősorban a fejlődő világbeli muzulmán országok lakossága, kilátástalan helyzetű fiatalsága biztosítja, ugyanakkor a nyugati társadalmakban is fellelhető a társadalmi bázisa („homegrown terrorism”). Ehhez olyan, viszonylag nagy létszámú muzulmán közösségre van szükség, melyen belül megtalálható az a szűk réteg, amely támogatja vagy legalábbis tolerálja a terrorista módszereket. A németországi muszlim közösségben végzett felmérés szerint szoros összefüggés van a radikalizáció és a marginalizációval és diszkriminációval kapcsolatos tapasztalatok között. Ugyanakkor nincs automatikus összefüggés az erőszak alkalmazásának támogatása és az iszlám iránti szimpátiák között. A muszlimok ugyanazon mechanizmusok következtében válhatnak potenciális terroristákká, mint amelyek a német fiatalokat fogékonyá teszik az idegengyűlölő propagandára és a jobboldali szélsőséges eszmékre. A muszlim lakosság körében végzett világméretű Gallup-felmérés szerint csak a megkérdezettek 7%-a tartozik a politikailag radikálisok közé, akik támogatják az erőszak alkalmazását, és indítékaik nem annyira vallásiak, mint inkább politikai eredetűek, és a muszlimok által elszenvedett vélt vagy valós politikai és társadalmi megaláztatások – köztük a közvéleményben (és részben a politikában) a muszlimoknak a terroristákkal való azonosítása, az iszlám vallással szembeni megvetés megnyilvánulásai – által befolyásoltak. A potenciális terrorista-utánpótlás mértéke – bár ez csak becsülhető, nem mérhető adat – nagyjából megegyezik a nyugati társadalmakban az erőszakos bűncselekményeket elkövető lakosság arányával. Az európai országok muszlim közösségeinek vezetői hangsúlyozzák, hogy a terrorizmusnak semmilyen alapja nincs az iszlám vallásban, sőt az emberéletek kioltása minden körülmények között a vallás által tiltott cselekedet. Ezek a hangok azonban a médiában alig hallhatóak, ehelyett az elszigetelt szélsőséges eseményeket és magatartásokat tükrözik általános jelenségként. A muszlim közösségek ezért megpróbálják „hangosabban” közzétenni az erőszak teológiai elítélését és nyitni a helyi közösségek felé: a holland muszlimok például mecsetjeiket is megnyitották szomszédjaik előtt. Ez a helyi közösségek közötti párbeszéd fontos eleme a terrorfenyegetettség-érzet csökkentésének.

A 2005. július 7-ei londoni merénylet – ahol a robbantások elkövetői a mintegy 1,6 milliós nagy-britanniai muzulmán kisebbség ún. második generációs tagjai közül kerültek ki – is rámutatott a valódi multikulturális párbeszéd hiányából eredő problémákra. Arra, hogy jelenleg a multikulturális együttélés bi-

zonyos helyeken társadalmi integráció helyett csupán gettósodáshoz és társadalmi szegregációhoz vezető egymás mellett élést jelent, ahol az oktatási és szocializációs rendszer évtizedes tevékenységének eredményét (még ha kis számban is) könnyen „felülírhatja” egy néhány hónapos pakisztáni „vallási kurzus”. Ezért elvárható lenne, hogy azok a politikusok, akik ma a szabadságjogok korlátozásában látják biztonságunk zálogát, olyan társadalmi programokon is elgondolkodjanak, amelyek enyhítik az említett helyzetből adódó társadalmi feszültségeket. A fiatal muszlimok által tapasztalt igazságtalanságérzet és elidegenedés problémája kezelésének megkezdése nem a szélsőségesek győzelmét jelentené, hanem az európai liberális értékekét, mert megmutatná, hogy minden egyén és minden kisebbség egyenlő értékű.