Kondorosi Ferenc

A biztonság új dimenziói[1]

A biztonság fogalmának átalakulása

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 (úgy az egyének, mint 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 militáris 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 szűklátókörű nemzeti biztonságot fel kell váltania egy más megfontolásokat is magában foglaló biztonság-koncepciónak. Barry Buzan „*People, States, and Fear*" című tanulmányában egy olyan biztonság-felfogás 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 fenyegetettségtől 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 gondolkozni.

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 állam és az állam-közi viszonyokra helyezett hangsúly nem veszi figyelembe kellően a világpolitikában – különösen a hidegháború befejeződésével – bekövetkezett alapvető változásokat. Néhány szerző számára a jelenlegi világunkat karakterizáló 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

1 „A biztonság dimenziói. Jogbiztonság, közbiztonság, biztonságos környezet" című – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által 2006. november 16-án rendezett – konferencián elhangzott előadás szövege.

– új problémákat termeltek ki, különösen a határok, a kisebbségek, valamint a rendező ideológiák tekintetében, s mindezek együttvéve fokozódó regionális instabilitást eredményeztek. Ez vezetett ahhoz a felfogáshoz, amely szerint a biztonsági elemzők figyelmének középpontjába az államok helyett inkább az etno-nacionális csoportoknak kell kerülniük.

Ezzel egy időben mások azzal érvelnek, hogy a nemzeti és a nemzetközi biztonságra helyezett hangsúly kevésbé helyénvaló az embrionális állapotban lévő globális társadalom poszt-hidegháborús korszakának fejlődésében. Hasonlóan a társadalmi biztonságot hangsúlyozó teoretikusokhoz, ők is a nemzetállamok fragmentációjára mutatnak rá, azonban érveik szerint nem az etno-nacionális szintre kellene a társadalomra nagyobb figyelmet fordítani, hanem a globális társadalomra. Ezen 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, s olyan problémákként tekintünk rájuk, mint amelyek erőteljesen kívül esnek a nemzetállamok kontrollján. Meggyőződésük szerint e problémákat eredményesen csak egy globális közösség fejlődése 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 tekintetében Jonathan Friedman szerint olyan világban élünk, ahol „*a vertikális és a horizontális, valamint a nemzeti és az osztály polarizáció 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 a szereplők egyikévé váltak. E felfogás képviselői számára a 2001. szeptember 11-ét követő korszak egy új és különösen veszélyes periódus a világtörténelemben.

A humán biztonság koncepciója

A biztonsággal kapcsolatos paradigmaváltás az egyén-központú 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 védelmezett nemzeti biztonságon kívül újabb – alapvető – kategóriák kerültek.[2] 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: példá-

2 A humán biztonság fogalmáról részletesen lásd: Száraz Enikő: A nemzetközi biztonság felfogása a 21. században. A humán biztonság dimenziói. Acta Humana, 2004/2. 7-23. o.

ul mint fogyasztók el kell döntenünk, megpróbáljuk-e elkerülni a genetikailag módosított terményeket, élelmiszereket, vagy sem.

Napjainkban minden korábbinál több kockázatnak vagyunk kitéve (környezeti, személyközi, életstílusbeli, orvosi, közbiztonsági és technológiai kockázatok rövid és hosszú távon.) Legtöbbjükre azonban sajnos már nem vagyunk befolyással. Ulrich Beck, német szociológus szerint kockázattársadalomban (Risikogesellschaft) élünk[3], és elvesztettük a realitás zsinórmértékeit. A nem szándékolt következmények a fejünkre nőttek. Az ipari társadalom olyan társadalmi és ökológiai kockázatokat termelt, amelyek fokozatosan kivonták magukat az emberi ellenőrzés alól. Korunk társadalma 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 szükségszerűségét, 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 pedig globális értelemben. A humán biztonság alapkoncepciója az egyes egyén védelme és az emberhez méltó környezet és életminőség alapvető feltételeinek biztosítása. Ez az ember-központú 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 21. századra az egyént és a társadalmi közösségeket sokkal több veszélyforrás éri, mint az államot.

3 Ulrich Beck: A kockázattársadalom – Út egy másik modernitásba. Bp. Századvég Kiadó, 2003.

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 önveszélyeztetést jelent (például génsebészet, 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 mindenkire vonatkozó voltuk miatt is – a háttérbe szorítják az eddigi társadalmakra jellemző, a javak eloszlásainak 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 kockázatok hasonló átalakulása is, melyben a hatások közvetlenül egyes egyének tömegeire hatnak, mindenféle közvetítő társadalmi struktúrák nélkül.

A humán biztonságot veszélyeztető tényezők

A kialakult új világrend útkereséseiben előtérbe került az – embert és az emberi közösségeket fenyegető valamennyi hagyományos és újszerű veszélyt figyelembe vevő – összetett biztonságfogalom megfogalmazása, a „*redefining security*" törekvés vezetett el az ENSZ keretében 1994-ben a „*Redefining Security: The Human Dimension*" c. jelentéshez[4], amely megalapozta a humán biztonság tartalmi összetevőinek korántsem lezárult, széles körű kutatását és a leszűrt következtetések változatos megfogalmazását.

Az ENSZ Fejlesztési Programjának (*United Nations Development Programme*) jelentése összegezte a Földet és lakóit sújtó veszélyforrásokról végzett globális felmérés eredményeit. A jelentés a biztonságot veszélyeztető tényezőket két szinten osztályozza:

1.) lokális szinten jelentkező veszélyforrások:

a) gazdasági biztonságot (*economic security*),
b) élelmiszerbiztonságot (*food security*),
c) egészséget (*healty security*),
d) természeti környezetet (*environmental security*),
e) személyes biztonságot (*personal security*),
f) közösségi biztonságot (*common security*), valamint
g) politikai biztonságot (*political security*) veszélyeztető tényezők;

4 „New Dimensions of Human Security" – http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf (2006. 10. 28.)

2.) globális szinten jelentkező veszélyek:
a) népességnövekedés (*population growth*),
b) globális szintű jövedelemkülönbségek (*disparities in economic opportunities*),
c) növekvő nemzetközi migráció (*migration pressures*),
d) természeti környezet pusztulása (*environmental degradation*),
e) kábítószer-kereskedelem (*drug-trafficking*),
f) nemzetközi terrorizmus (*international terrorism*).

A humán biztonság és az emberi jogok

A 20. század második felében megjelent globális problémákra adott „emberi jogi válasz" hívta életre az emberi jogok harmadik generációját.[5] Ezek a harmadik generációs jogok két csoportba sorolhatók:

– a fejlődő világbeli nemzeti erők követeléseit és a hatalom globális újraelosztásának igényét megjelenítő jogok: a népek joga a politikai, gazdasági, szociális és kulturális önrendelkezéshez, a népek joga a gazdasági és szociális fejlődéshez, valamint az emberiség közös örökségéből való részesedéshez;
– az államok eredménytelensége vagy tehetetlensége miatt megfogalmazott jogok: a békéhez való jog, az egészséges környezethez való jog, a humanitárius segélyhez való jog katasztrófák esetén.

A harmadik generációs jogok névadója, Karel Vasak szerint a jogok harmadik nemzedéke a szolidaritás megvalósítására irányul. Ha azonban – a hagyományos értelmezésből kiindulva – az emberi jogokat alkalmazható, érvényesíthető, az államon számon kérhető egyéni jogosultságnak tekintjük, meg kell állapítanunk, hogy a harmadik generációs jogok nem sorolhatóak az emberi jogok körébe. Az emberi szolidaritással, a békével és a fejlődéssel kapcsolatos, jogként megfogalmazott igényeknek sem az alanya, sem a kötelezettje, sem a tartalma nem világos. Nem határozható meg pontosan, hogyan jelenhet meg e jogok alanyaként a közösség, illetve a nép, nem egyértelmű, hogy mely államokat, illetve egyéb jogalanyokat terhelnek a kötelezettségek, továbbá nem írható körül e jogok tartalma sem, vagyis az a magatartás, amelyet a kötelezettnek a jogosulttal szemben tanúsítania kell. Kivételnek számít az egészséges környezethez való jog, amely – legalábbis részben – értelmezhető negatív jogként is.[6]

A harmadik generációs jogi igényekkel jelent meg a „csoportokat megillető jogok" (*group rights*) követelése. Az ilyen csoportjogok védelme azonban általában nem vált alkotmányos szabályozás tárgyává, de nemzetközi egyezmények és egyes államokban törvények születtek e tárgykörökben.

A csoportjogokat nem lehet egységesen megítélni, mivel a jogosultak köre és a jogok tartalma rendkívül eltérő. Az emberi jogok körében elsősorban azokat a jogi igényeket lehet tárgyalni, amelyek egyéni jogként nevesíthetők és kikényszeríthetők. Az általános emberi jogok konkretizálása például az egészségügy területén a betegjogok köre.

5 Lásd részletesen Kardos Gábor: Emberi jogok egy új korszak határán. Az emberi jogok nemzetközi védelmének néhány problémája a hidegháború elmúltával. Bp. T-Twins Kiadó, 1995.
6 Emberi jogok. Szerk. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila. Bp. Osiris Kiadó, 2003. 88. o.

A betegeket megillető jogok megfogalmazása nemcsak azt példázza, hogyan összegezhetők az azonos csoporthoz tartozó emberek egyéni jogosultságai, hanem azt is, hogy a posztindusztriális társadalmakban azelőtt elképzelhetetlen jogosultságok jelennek meg a klasszikus emberi jogok leszármazottaiként. A betegjogok az orvostudomány fejlődésével és a betegek önrendelkezését alapul vevő, modern bioetikai szemlélettel állnak összefüggésben.

A humán biztonság és az emberi jogok viszonyát néhány konkrét példán keresztül, hazánk joggyakorlatát is érintve célszerű bemutatni. Az egészséges környezethez való jog, az egészséghez való jog, valamint a jövő nemzedékek jogainak problematikája napjainkban különös aktualitással bír.

a) Az egészséges környezethez való jog

Hazánkban a környezetvédelem alkotmányos alapjait az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) határozata fektette le. A testület a környezethez való alkotmányos jog értelmezésében kitért mind az Alkotmány 18. §-ának, mind pedig 70/D. § (2) bekezdésének értékelésére, és döntésében megállapította, hogy a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív oldalának egyik része. A testület megállapította, hogy *„a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg... A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia."*

A környezethez való jogok értelmezésekor alapjában kétféle álláspont ütközik. Az egyik a környezethez való alkotmányos jogot eljárási kérdésnek tekinti, oly módon, hogy a jog az állam szabályozási és védelmi felelősségét jelenti. A másik értelmezés a környezethez való jognak tartalmi értelmet ad, alanyi jogi minőséget feltételezve. Maga az idézett határozat is utal erre az értelmezésre, főleg mint ellenpéldára. Az alanyi jogi minőség a környezethez való jog tartalmi kereteit is felölelné, amire azonban az egy-két mondatos meghatározások a jogalkalmazás jelenlegi hazai szintjén nem elegendők.

Az állam környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségének teljesítése a határozat szerint nem enged teljes értelmezési szabadságot az állam számára. Az Alkotmánybíróság valójában a védelem elvárható alsó szintjét jelöli ki – *„az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje"* – anélkül, hogy ezt pontosan meghatározná. Az állam ilyen kötelezettségei teljesítéséhez a határozat a megelőzést tartja legmegfelelőbbnek.

A környezethez való jognak nincsenek egyedileg meghatározható alanyai, a védelem az emberiséget és a természetet illeti. Ezért az állam nem alanyi jogok telepítésével, hanem intézményes, szabályozási garanciákkal gondoskodik a jog érvényesüléséről, nevezetesen a természeti értékek megóvásáról, a visszafordíthatatlan károk megelőzéséről.

Az Alkotmánybíróság határozottan fogalmaz egy, a természetvédelmi oltalommal kapcsolatos ügyben[7], a testület ugyanis tovább pontosítva a fentebb leírtakat kimondta: *„A természet-*

védelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. ... A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni."

b) *Az egészséghez való jog*

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog szintén szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, ennek ellenére ez a jog nem élvez az egészséges környezethez való joggal azonos védelmet. Az Alkotmánybíróság az egészséghez való jogot ugyanis elsősorban államcélnak tekinti, és nem tulajdonít neki sem az élethez való joghoz hasonló alanyi jogi funkciót, sem a környezethez való joghoz hasonló kiemelt intézményvédelmi funkciót. A testület kifejtette, hogy önmagában véve az egészséghez való jog mint alapvető jog – a szélsőséges eseteket leszámítva – tartalmilag üres: *„Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg."*[8]

c) *A jövő nemzedékek jogai*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége tehát kiterjed a jövendő generációk életfeltételeinek biztosítására. De mit jelent az,

7 48/1997. (X. 6.) AB határozat.
8 54/1996. (XI. 30.) AB határozat.

hogy kellő figyelmet kell fordítani a jövő generációk érdekeire? A kérdéssel kapcsolatos tudományos gondolkodás mindenekelőtt a jövő generációira leselkedő veszélyeket azonosítja. Ezek a következők:

– az erőforrásokat elfogyasztjuk,
– megrongáljuk, vagy
– diszkriminatív hozzáférést biztosítunk.

Ezeknek a problémáknak a gyökere a távolabbi jövő leértékelésében keresendő. A mindennapi gondolkodás és politikai gondolkodás közös csapdája ugyanis, hogy a jelennel szemben a jövőt kevésbé értékesnek látja, nem hajlik arra, hogy a távolabbi megtérülés reményében ma befektessen, mert nem bízik abban, hogy a befektetés megtérül, vagy nem érdekli a saját életén (politikai ciklusán) kívüli, gyermekeihez, a következő kormányhoz befolyó haszon, előny. A Bős-Nagymarossal kapcsolatos vita is jórészt erről szólt például. Az erőmű pártolói szemében a száz év múlva felhasználható ivóvíz ma nem tűnik elég értékesnek, különösen nem azokban az országokban, ahol nagyon sok áll rendelkezésre a megtermelhető áram viszont azonnali bevételt ígér.[9] A politikai gondolkodás választási ciklusokat követő logikája és a mindennapi gondolkodás csapdája, hogy ha mindenki végrehajtja az egyénileg ésszerű cselekedetet, akkor az közösen irracionális eredményre vezet.

A jövő nemzedékek iránti felelősség intézményi kereteiről intenzív vita folyt az elmúlt években. A polémia a jövő nemzedék országgyűlési biztosáról szóló törvénytervezet[10] körül zajlott, amelyet Sólyom László civil kezdeményezésre 2000-ben készített el. A kezdeményezést Szili Katalin és Hegyi Gyula, szocialista képviselők karolták fel, az általuk önálló képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslat azonban – amely a hivatalban lévő országgyűlési biztosok támogatását sem bírta – elvérzett a parlamentben.

A javaslat jogalapját a fentebb már bemutatott alkotmánybírósági döntés képezte, amely az egészséges környezethez való jogból levezette azt a tételt, hogy a természet állapotát nem lehet tovább rontani (*a környezeti status quo fenntartása).* A javaslat szerint az új országgyűlési biztos olyan ügyeket vizsgált volna, amelyek érinthetik a későbbi generációk életminőségét. A feladata a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősségnek megfelelően az élet természeti alapjainak megóvása, fenntartása, a fejlődés ezzel összhangban tartása lett volna. Környezetvédelmi ügyek mellett olyan témákkal is foglalkozott volna, mint az államadósság, az infrastrukturális beruházások vagy a nyugdíjrendszer. Az ezekben a témakörökben hozott döntések ugyanis több évtized múlva is éreztetik hatásukat.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatásköreinek és eszközeinek koncepciója leginkább az adatvédelmi biztos működésére hasonlít, aki a magánszférába tartozó adatkezelőkkel kapcsolatban is védi a személyes adatokhoz való jogot.

A kezdeményezés megvalósulására a jelenlegi ciklusban sem látszik sok esély, pedig már több országban is létezik hasonló intézmény, amely a következő generációk érdekeit védi: Izraelben például külön ombudsman, Finnországban parlamenti bizottság tölti be ezt a posztot,

9 Erről bővebben Nagy Boldizsár: A „jövő nemzedékek jogai" koncepció háttere a magyar és a nemzetközi jogban. In: A jövő nemzedék jogai. Szerk. Jávor Benedek. Bp. Védegylet, 2000. 49-59. o.

10 Lásd az 1998-2002 közötti parlamenti ciklusban a T/4168 számon tárgysorozatba vett törvényjavaslatot a jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról.

Hollandiában pedig egy független szakértői bizottság vizsgálja azokat a gazdasági programokat, amelyeknek hosszú távú hatási vannak.

Az emberi jogokat veszélyeztető kockázati tényezők

A klasszikus szabadságjogok helyzete sok tekintetben megrendült. Olyan kihívásokkal kell szembenéznie napjaink demokratikus társadalmának, amelyek a hagyományos értelemben vett negatív jellegű, az egyéni cselekvés lehetőségét és az állami beavatkozástól való mentességet, vagy legalábbis annak korlátozott voltát biztosító felfogást – sokszor a biztonság oltárán feláldozva – alapjaiban újraértelmezik.

A terrorizmus elleni küzdelem – az állampolgárok szubjektív biztonságérzete és az emberi jogok

A terrorizmus kettős veszélyt jelent az emberi jogokra: a terrorista cselekmények közvetlenül sértik az élethez és testi épséghez való jogokat, illetőleg az állampolgárok biztonságérzetét; ugyanakkor az antiterrorista intézkedések alapjaiban veszélyeztetik a szabadságjogok általános érvényesülését. A terrorizmus a demokrácia legfőbb értékeit támadja, különösen fontos ezért, hogy a demokrácia vívmányait ne annak védelme rombolja le, s a feltétlenül szükségesnél nagyobb mértékben ne korlátozzák a szabadságjogokat.

A terrorizmus elleni küzdelem eszköztárából erkölcsileg és gyakorlatilag is csak azok az intézkedések igazolhatók, amelyekről feltehető, hogy valóban hozzájárulnak a veszély elhárításához. Nem elegendő a terrorelhárítás tényleges szempontjaitól függetlenített köznyugalmi indokolás. Nyilvánvalóan aggályosak például azok a biometrikus azonosító rendszerek, melyek nem csupán azt ellenőrzik, hogy valaki szerepel-e a terroristák adatbázisában, hanem – hátha még a későbbiekben jó lesz valamire alapon – eltárolják az ellenőrzött személy adatait.

A szabadságjogok tehát nem válhatnak a terrorizmus zsarolásának áldozataivá, mert akkor a zsarolás eléri valódi célját, az akcióra adott választ teljes mértékben az akció elkövetői uralják, a demokráciáról pedig kiderül, hogy jogi-katonai eszközökkel képes antidemokratizálni önmagát.

A jogrendszer által védett értékek hierarchizálása a terrorizmus elleni küzdelemben olyan alkotmányos kérdésekkel kerül összefüggésbe, mint a véleményszabadság szemszögéből a terrorcselekmény elkövetésére való nyilvános felhívás büntetőjogi megítélése. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogalkotó ugyanis csak az olyan „legveszélyesebb magatartások" esetében korlátozhatja a kifejezés szabadságát büntetőjogi eszközökkel, amelyek az alkotmányos értékrendben magasan álló alanyi alapjogokat konkrétan, nyilvánvalóan és közvetlenül veszélyeztetnek, a köznyugalom megzavarásához vezethetnek, amelyek nyomán az erőszakos cselekedet közvetlenül fenyeget. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az uszítás szintjét el nem érő véleménykölcsönös nem büntethető. Csak az a közlés korlátozható, amely a szó szoros értelmében világos és jelenvaló, azaz nyilvánvaló és közvetlen veszéllyel jár.

A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi járművel kapcsolatos intézkedések problémája elvi jelentőségű alapvető kérdést vet fel: a repülőgép fedélzetén tartózkodó ártatlan

személyek élete felett rendelkezhet-e az állam, egyetlen ártatlan személy jelenléte jogellenessé teszi-e a repülőgép lelövését, függetlenül attól, hogy ezzel hány emberi élet menthető meg?

A terrorizmusra adott válaszok tömeglélektani hatása azonban az intézményes válaszlépések meghatározó eleme – a polgárok szubjektív biztonságérzete a terrorizmus elleni harc legfontosabb társadalmi aspektusa. A terrorizmus célja ugyanis az, hogy a társadalom fenyegetettség-érzetének szüntelen gerjesztésével az állam cselekvőképességébe vetett bizalmat lerombolja, és ilyen módon valóságosan is aláássa az állam képességét arra, hogy a határai között az események felett kontrollt gyakoroljon és megvédje az állampolgárait („köznyugalmi érdek").

Az állam cselekvési terének tágítására tett lépések ezért megfelelő korlátok között igazolhatóak, bizonyos területeken, szigorú felülvizsgálati és jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett lehetséges a szabadságjogok korlátozása, de nem a jogállami garanciák és a magánszféra teljes feladásával.

Az állam első számú kötelessége az állampolgárok életének, biztonságának és vagyonának védelme, és mivel az állampolgárok véletlenszerűen kiválasztott csoportjait megcélzó terrortámadások éppen ezeket az érdekeket fenyegetik, az államnak végső esetben akár azon az áron is kötelessége megvédeni polgárait, hogy az ennek során igénybe veendő eszközök más fontos erkölcsi érdekek érvényesülését korlátozzák.

A terrorellenes intézkedések bizonyos alapjogoknak és egyéb jogi alapértékeknek – a korábban meghatározott védelmi szinthez képest – súlyosabb, radikálisabb korlátozását teszik lehetővé. Példaként említhető a biometrikus adatok gyűjtése és rögzítése, a titkos lehallgatások, tiltott hang- és képrögzítések alkalmazása, a zárt terekbe és elektronikus nyilvántartásokba történő titkos behatolás, vagy a személyi szabadságnak és a jogvédelemnek az általánosan megengedettől eltérő, súlyosabb korlátozhatósága. El kell ismernünk, hogy a terrorizmus és más veszélyek terjedése, illetve súlyosbodása miatt éppen a kiemelkedő vívmánynak minősülő demokratikus és egyéb jogi alapértékek védelmében szükségessé válhat ezeknek a korábbinál erőteljesebb korlátozása. Ezzel együtt elengedhetetlen azonban az is, hogy az erre hivatott közhatalmi szervek tartsák tiszteletben a rendkívüli körülmények között sem korlátozható jogokat – például a kínzás tilalmát –, folytonos körültekintéssel vizsgálják és alkalmazzák a szükségesség, az alkalmasság, az arányosság, a kellő időtartam és az ésszerűség mértékét. Ne sértsék meg továbbá az önkényesség tilalmát, érvényesítsék a mellőzhetetlen korlátozások rendszeres alkotmányossági és törvényességi ellenőrzését, halasztás nélkül oldják fel a szükségtelenné vagy aránytalanná vált korlátozásokat és végezzék el az indokolt egyéb korrekciókat.

A szabadságjogok átmeneti vagy tartós korlátozása csak akkor elfogadható, ha a terrorizmus által az emberi életekre jelentett veszély bizonyítottan, számottevő mértékben megnőtt, és e veszély visszaszorításának jogos igénye igazolhatóvá azt teszi, feltéve, hogy e cél más, szabadságkorlátozást nem igénylő eszközökkel nem érhető el. A szabadságjogok súlyos korlátozását ugyanis nem igazolja az állampolgárok feltételezett biztonságérzete.

Az államnak elsődlegesen a szabadságjogok korlátozása nélkül kell a megfelelő biztonságot vagy annak látszatát nyújtania, még ha a teljes biztonság nyilvánvalóan elérhetetlen is. A kevesebb szabadság ugyanis nem feltétlenül járul hozzá a nagyobb biztonsághoz. A technológiai megoldások, a jobb koordináció és információgyűjtés és -csere, valamint a hatékonyabb szabályozás és a különféle intézményi reformok esetleg hozhatnak korlátozott eredményeket, de azok

a tényezők, amelyek a modern társadalmakat valóban sebezhetővé teszik a terrorizmussal szemben, aligha küszöbölhetők ki technológiai, intézményi eszközökkel, a büntetőeljárás jogállami normáinak teljes figyelmen kívül hagyásával, vagy a nem célhoz kötött, a totális ellenőrzés eszközévé váló adatkoncentrációval.

Az emberi jogok kikényszerítése – az emberi jogok és a bombák

Az emberi jogok védelmében alkalmazott katonai erőszak az új világrend kényes kérdése. Az 1990-es években az ENSZ Biztonsági Tanácsa az alapokmányban kapott felhatalmazását kiszélesítve a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetéseként értelmezett több, súlyos emberi jogi jogsértéshez vezető belső konfliktust (például a volt Jugoszlávia, Szomália vagy Ruanda területén). A Biztonsági Tanács a volt Jugoszláviával kapcsolatos 808. (1993) határozatában elvi éllel mondta ki, hogy „az emberi jogok széles körű megsértése" veszélyezteti a békét. Ezekben a konfliktusokban azonban fegyveres erő alkalmazásával járó intézkedésekre nem került sor. Ezzel szemben hiányzott a Biztonsági Tanács felhatalmazása a NATO által a koszovói véres események miatt Jugoszlávia ellen indított légi háborúhoz.

Az erőszak tilalma a nemzetközi kapcsolatokban kizárja a humanitárius okokból indított fegyveres akció, a humanitárius intervenció jogszerűségét, amely a NATO fellépés magyarázatául szolgálhatott volna. Ugyanakkor a nemzetközi közösség tényleges közbeavatkozása és a légicsapások nélkül a boszniai események után újabb etnikai tisztogatásra és genocídium jellegű erőszakos cselekményekre kerülhetett volna sor.[11]

Az emberi jogok védelmezésével indokolt bombázás hatalmas vitát generált. Németországban például Jürgen Habermas adta meg az alaphangot.[12] Habermas szerint az Egyesült Államok átvette „*...egy szuperhatalom rendteremtő feladatait. A politikai célok kitűzésénél az emberi jogok képezik az erkölcsi alapot...*" A NATO Jugoszlávia elleni háborúja már annak a jele, hogy a „nemzeti *jog*" átalakul a „világpolgár *jogává*". Ezen értelmezés szerint „*a világpolgári tagság az állampolgárt megvédheti saját kormánya önkényével szemben is... Ezen nyugati értelmezés szerint a koszovói háború előrelépést jelent az államok klasszikus nemzetjogától a világpolgár-társadalom kozmopolita joga irányába.*" Habermas mindenesetre kétségbe vonta „a katonai beavatkozás célszerűségét", de nem annak politikai értelmetlensége, erkölcsi minősége vagy humanitárius következményei miatt.

Az emberi jogok védelmében indított háború ára azonban egyben az emberi jogok feláldozása is. Azoké az emberi jogoké, amelyeket semmibe vettek. Az emberi jogok védelme érdekében feláldozott emberi jogok (emberi életek) ugyanis nem pusztán „járulékos veszteségei" egy „igazságos háborúnak". Egy híd stratégiai célú lebombázása során a rajta áthaladó vonatban utazó emberéletek kioltásának humanitárius járulékos kárként (*collateral damage*) történő beállítása cinikus értelmezés.

A humanitárius intervenció mellett az új biztonsági kihívásokra választ kereső amerikai biztonságpolitika is fontos, figyelmet érdemlő kérdéseket vet fel az emberi jogokkal kapcsolatban. Az amerikai külügyminiszter a közel-keleti béke megteremtésének esélyeiről 2005 decemberé-

11 Halmai-Tóth i. m. 78. o.

12 Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral. (Die Zeit 18/1999) http://www.zeit.de/archiv/1999/18/199918.krieg.xml (2006.10.28.)

ben tartott előadásában[13] a gyenge, hanyatló állami struktúrák kialakulását, az ennek nyomán jelentkező kihívásokat tartotta a legnagyobb veszélynek a poszthidegháborús korszak új nemzetközi rendjére nézve. Condoleezza Rice aláhúzta, hogy a jelenlegi „összezsugorodott" világban az egyes országokban fennálló rendszerek jellege, a politikai intézmények stabilitásának mértéke biztonságpolitikai szempontból összehasonlíthatatlanul nagyobb jelentőségű, mint korábban. Az új transznacionális veszélyforrásokkal szembeni egyetlen alternatívának a demokratikus intézmények fejlődésének előmozdítását nevezte.

Az amerikai doktrína szerint a béke megerősítésének egyetlen módja mindenütt a világon a szabad és nyitott társadalmak létrejöttének támogatása. Azaz, az amerikai külpolitika legfőbb céljának a demokratikus, a piacgazdaság elveit követő rendszerek körének folytonos kiszélesítését tekintik. A demokratikus értékek egyetemessé tételének wilsoni víziója, mint az USA nemzetközi vezető szerepének legfőbb garantálója, a bipoláris korszakot követő új nemzetközi rendben különös jelentőségre tett szert.

Az amerikai kormány által meghirdetett biztonsági stratégia, és ehhez kapcsolódóan a demokrácia és az emberi jogok „exportálása" mindaddig azonban meglehetősen ellentmondásos lesz, amíg az amerikai kormány saját országhatárain belül megsérti az emberi jogokat, szántszándékkal nem vesz tudomást a külföldön történt erőszakos cselekményekről, a bűnüldözésre sokszor a hadijog szabályait alkalmazza, illetve ott és akkor mér megelőző jellegű katonai csapást, ahol saját megítélése szerint azt jónak tartja.

Ha az emberi jogok nem a hatalom humanizálásaként, hanem ürügyként szolgálnak a beavatkozásra, ha a nyugati kultúrkör – az egymás iránt tanúsított felelősséggel és toleranciával – nem veszi tekintetbe a kulturális különbségeket, az emberi jogok egyetemességének ideája könnyen megkérdőjelezhetővé válik, és az egyetemességgel szemben a radikális relativizmus képviselőinek álláspontja válhat valóra, miszerint az emberi jogok exportálása valójában a Nyugat hegemonikus törekvéseit szolgálja.

Konklúzió

Megítélésem szerint a biztonságpolitikai célkitűzéseket – mind nemzeti, mind nemzetközi és globális szinten – az emberi jogok tiszteletben tartásával kell megfogalmazni. Még a terrorizmus elleni küzdelemben sem szentesítheti a cél az eszközt, hiszen a biztonságpolitika is emberi jogok védelmének egyik fontos tényezője.

A *közös biztonság* elfogadása – mint a háborúk kockázatának csökkentésére irányuló erőfeszítések rendezőelve – elviekben a fegyverkorlátozásokat és a leszerelést jelenti, annak érdekében, hogy a különböző érdekkonfliktusok megoldásában a konfrontációt a kooperáció helyettesítse. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a nemzetek közötti különbözőségek eltűnését várhatnánk... A feladat csupán csak annak elérése, biztosítása, hogy e konfliktusok ne háborús cselekmények vagy a háborúra történő felkészülés formájában fejeződjenek ki. Ez azt jelenti, hogy a nemzeteknek meg kell érteniük: a világ békéjének elérése magasabb prioritást kell, hogy élvezzen, mint ideológiai vagy politikai álláspontjuk érvényesítése.

13 Az előadás teljes szövege: http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm (2006. 10. 28.)