

HORVÁTH VALÉRIA

AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL FENYEGETETT ŐSLAKOSOK ÁTTELEPÍTÉSÉNEK ELSŐ KÍSÉRLETEI

A századfordulón számos olyan természeti katasztrófa történt, amelyről a nemzetközi közösség hallgatott. 1995-ben a bangladesi Bhola sziget fele maradandóan víz alá került, így fél millió embernek kellett elhagynia az otthonát. 1999-ben Kiribatihoz tartozó Tebua Tarawa és Abenua szigetek, 2005-ben pedig a Pápua Új-Guinea-i Cartaret szigetek tűntek el. Utóbbi esetben az egyéni menekülés mellett 1000 lakost sikerült áttelepíteni Bougainvillebe, egy 62 mérfölddel messzebb fekvő szigetre. 2006-ban pedig India Lohachara szigete is eltűnt.¹ A *The Guardian* 2005-ben előként ezeket az éghajlatváltozás és konkrétan a tengerszint emelkedése elől menekülő embereket nevezte *klimamenekültek*-nek.

Azóta számos globális és regionális nemzetközi szervezet, így például az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), a Világbank, és az Ázsiai Fejlesztési Bank, az Európai Unió² is elismerte, hogy a *migráció* természetszerűen az éghajlatváltozás hátrányos hatásaihoz való alkalmazkodás egyik leghatékonyabb módja és eredménye, vagyis az egyetlen túlélési stratégia egyeseknek. Bár egyre többen foglalkozik a nemzetközi közösség, főleg az elmúlt öt évben, a jelenség hathatós kezelésének két akadályával. Egyrészt az éghajlatváltozást szkeptikusan szemlélő döntéshozók egyelőre még tagadják a migrációnak az éghajlatváltozással való összefüggéseit. Másrészt az összefüggést elismerők sem értenek egyet abban, hogy ez a migráció önkéntes vagy kényszerű-e, és ha kényszerű lakhelyelhagyásról van szó, akkor megilleti-e az érintetteket az 1951-es Menekültügyi Egyezményben biztosított nemzetközi védelem vagy sem. Ezen kívül a 2015-ös európai és közép-amerikai menekültválság következtében a menekülés biztonságiasítása (*securitisation*) lényegileg annyira átpolitizálta a nemzetközi menekültkérdést, hogy a globális kormányzási folyamatok meddővé váltak. Ezért volt szükség a jelenség újradefiniálására, és a már bevett fogalmak semlegesítésére. A Nemzetközi Migrációs Szervezet

¹ GROMILOVA, Mariya: Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach, *Utrecht Law Review*, Vol. 10, Issue 1 (January) 2014, 76. p., 76–95. p.

² IONESCO, Dina – CHAZALNOEL, Mariam Traore: *Migration as an Adaptation Strategy to Climate Change*, IOM blog, <<https://weblog.iom.int/migration-adaptation-strategy-climate-change>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

(IOM) 2020-as Világjelentésében ezért már nem *klimamenekültek*-et, vagy *klimamigráció*-t említ, hanem az éghajlatváltozással összefüggő *népmozgás*-t (*human mobility*) veszi számba. Így értelmezésem szerint a népmozgás fogalma a következő főbb kategóriákat foglalja magába: a) a kényszerű lakhelyelhagyást – akár nemzetközi határt átlépve, akár országhatáron belül (belső menekültek); b) a – viszonylag – önkéntes ki- és bevándorlást; c) a természeti csapások előli menekülést, d) a katasztrófavédelmi evakuációt, valamint e) az előre megtervezett és megszervezett áttelepítéseket is.

A szakhatóságok által már több éve alkalmazott, de a szakirodalomban csak az elmúlt pár évben vizsgált jelenség – az éghajlatváltozással összefüggő népmozgások között – az előre megtervezett és a helyi hatóságok által megszervezett közösségi áttelepítések. Annak érdekében, hogy az éghajlatváltozással érintett lakosságot ne kelljen egy természeti katasztrófa közben sürgősen evakuálni, egy pár állam már a veszélyben lévő települések teljes lakosságának előre megtervezett áttelepítésével próbálkozik. Az áttelepítés folyamatát meg kell különböztetni az állami vagy helyi katasztrófavédelmi egységek által egy bekövetkezett katasztrófa esetén lebonyolított evakuálástól és attól, hogy az érintett lakosok bármikor egyénileg úgy dönthetnek, hogy egy másik faluba, városba költöznek egyénileg, vagyis az önkéntes, egyéni áttelepüléstől. Az áttelepítés valahol e kettőnek az ötvözete, és ugyan mindháromnak van történelmi és bevett nemzetközi gyakorlata, az áttelepítések apropója most az éghajlatváltozás. Ezen kívül, tekintve, hogy az áttelepítésnek jelentős anyagi vonzata van, az nem maradt meg egy kizárólagos állami feladatként, illetve tevékenységként. A helyi hatóságokat számos helyi, állami és nemzetközi civil szervezet is segítette.

Ebben a tanulmányban három olyan esetet szeretnék bemutatni, ahol többek között az érintett lakosság őshonos kultúrája is veszélybe került azáltal, hogy a lakosságot az éghajlatváltozás következményei életveszélyesen fenyegetett, így az egyének és a közösség számára is a túlélést az áttelepítés nyújtotta. A három esettanulmányból kettőben kifejezetten cél volt, hogy az áttelepítések során nemcsak a lakosok egyéni áthelyezése történjen meg, hanem a település és az adott településen élő közösség integritását is megőrizték. Az érintett településeken az őslakosok közösségi értékei különösen fontosak, hiszen maga az ENSZ is lassan, de biztosan hajlik arra, hogy konzultációt kezdeményezzen az őslakosok és hagyományos életmódot folytatók képviselői szerveivel arról, hogy életmódjaikra mint *hivatalos* alkalmazkodási módszer tekintsen a nemzetközi közösség. Ennek megfelelően a jelen tanulmány célja, hogy górcső alá vegye, hogy a nemzetközi közösség és a nemzetközi jog által biztosított őslakosokat megillető kollektív jogokat hogyan sikerült biztosítani egy olyan helyzetben, amikor például tengerszintemelkedés miatt nemcsak a parti területek tűnhetnek el, hanem az őshonos kultúra is.

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás

Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) már 1991-ben a legelső jelentésében megállapította és felhívta a nemzetközi közösség tagjainak figyelmét arra, hogy az éghajlatváltozás egyik legsúlyosabb következményeként emberek tömegei kényszerülhetnek majd lakhelyük elhagyására (*displacement*), illetve spontán áttelepülésre (*spontaneous relocation*).³ Az ENSZ Élelmiszeügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO)⁴ az ENSZ-család tagjaként elsőként tett merész kijelentéseket az éghajlatváltozás társadalmi hatásaira vonatkozóan. Megállapításai szerint az éghajlatváltozás fokozza a mezőgazdaságot érintő stresszhatásokat és bár a gazdák a lassú lefolyású következményekhez fokozatosan kialakíthatnak olyan új eljárásokat és módszereket, amelyekkel alkalmazkodni tudnak a megváltozott és folyamatosan változó éghajlati körülményekhez, mégis a legfejletlenebb országokban erre kevés kapacitás áll rendelkezésre. Mindeztől kezdve – a FAO által vizsgált országokban: Mali, Szenegál, Etiópia, Ghána, Tanzánia, Argentína, Guatemala, Mexikó, Peru, India, Banglades, Thaiföld, Vietnám – jellemző volt az ún. szezonális (idénymunka céljára való), illetve körkörös migráció. A vidéki és elsősorban mezőgazdasági területekről származó fiatalok körében ez az ideiglenes migráció lassan végleges elvándorlássá alakult át, hiszen az elvándorlóknak nem volt és nincs miért – esetlegesen mára nincs hova és mikor – visszatérniük. A FAO megállapításai azért bizonyultak a nemzetközi közösség szempontjából merésznek, mert szerintük a vizsgált országokban – pontosabban azok egyes mezőgazdasági területein gazdálkodó emberek számára – az elvándorlás nem annyira önkéntes, semmint a megélhetésük biztosításának egyetlen lehetséges módja, vagyis a túlélés érdekében vándorolnak el (*survival migration*). Ezen kívül a FAO arra is felhívta a figyelmet, hogy a lassú lefolyású következmények mellett az éghajlatváltozás hirtelen bekövetkező hatásai elől menekülőket élethelyzetét is méltóságteljesebbé lehetne tenni az által, hogy az előre prognosztizálhatóan természeti katasztrófa által érintett helyekről az elvándorlás akár megelőző jelleggel, megelőzőképpen (*pre-emptive*) is történhet.⁵ A megelőző migráció esetében pedig nehéz jogi értelemben elválasztani, hogy az önként, teljesen szabad akaratból, vagy külső kényszerítő tényezők hatására történik-e.

Mindenesetre a Világbank is azon az egyértelmű állásponton van, hogy a migráció, pontosabban az elvándorlás egy bevett védekezési mechanizmus,

³ IPCC Working Group III: *Climate Change: The IPCC Response Strategies*, 154–157. p., <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_III_full_report.pdf> (letöltve: 2021. 08. 12.)

⁴ FAO IFAD IOM WFP: *The Linkages between Migration, Agriculture, Food Security and Rural Development*, Rome, 2018, 6.p., <<http://www.fao.org/3/CA0922EN/CA0922EN.pdf>>(letöltve: 2021. 08. 12.).

⁵ *Uo.*, 27. p.

ha az egyén célja a gazdasági vagy környezeti válság kockázatainak minimalizálása, vagyis a jövedelem-diverzifikáció, illetve maga a túlélés. Egyúttal a Világbank is hangsúlyozza azt a gyakorta figyelmen kívül hagyott ténytet, hogy az országhatáron belüli migráció jellemzőbb, mint a nemzetközi migráció, ami az éghajlatváltozással, illetve a tartós környezetromlással összefüggő népmozgást illeti.⁶ A Világbank az összefüggéseken kívül az éghajlatváltozással összefüggésben ún. kivándorlási, illetve bevándorlási *hotspot*-okat is beazonosított. Ezek olyan forráspontok, amelyek egy ország belterületén helyezkednek el, és lehetnek települések, illetve konkrét városok vagy külterületi részek is, amelyek elsősorban az országon belüli vándorlás kiinduló, illetve célpontjai. Ugyanakkor a Világbank szerint amennyiben egy ilyen *hotspot* az államhatárhoz közel van, úgy a vándorlók óhatatlanul átlépnek nemzetközileg elismert országhatárokat.⁷ Ez a forráspont elemzés különösen hasznos lehet, ha összevetjük a FAO által propagált megelőző migráció koncepciójával, amely az előreláthatóan érintett lakosság túlélését jelentené. A Világbank azonban arra is figyelmeztet, hogy bár a migráció valóban elősegítheti az éghajlatváltozás által súlyosan érintettek túlélését, az elköltözéssel nem oldódik meg minden probléma varázsütésre, hiszen az újonnan érkezők alkalmazkodási képessége a célpontban is csekélyebb lesz – például szerényebb lakhatás, valamint a pénzügyi megtakarítás és a szociális háló hiánya – mint az eredetileg is ottlakóké.⁸

Majdnem 25 évvel az első IPCC jelentést követően a – szintén kormányközi – ún. Nansen Kezdeményezés többek között kiemelte, hogy az éghajlatváltozással összefüggő katasztrófavédelmi kockázatok csökkentése során az államoknak figyelembe kell venniük, hogy az éghajlatváltozással összefüggő népmozgás egy lehetséges alkalmazkodási módszer az érintett lakosság számára, így elő kell segíteni a méltóságteljes migrációt, és az előre megtervezett áttelepítést mint lehetőséget a katasztrófavédelmi protokollok kialakítása során megelőzési eszközként érdemes alkalmazni.⁹ 2016. szeptember 19-én 193 állam jelentette ki az ENSZ Közgyűlésen, hogy szükség van a nemzetközi mobilitás átfogó, globális szabályozásra, így a Migránsok és Menekültekről szóló New York-i Nyilatkozat második mellékletében egy újabb kormányközi egyeztetési folyamatot irányoztak elő. A konzultációs folyamat 2018. decem-

⁶ KUMARI RIGAUD, Kanta – DE SHERBININ, Alex – JONES, Bryan – BERGMANN, Jonas – CLEMENT, Viviane – OBER, Kayly – SCHEWE, Jacob – ADAMO, Susana – MCCUSKER, Brent – HEUSER, Silke – MIDGLEY GROUNDSWELL, Amelia.: *Preparing for Internal Climate Migration*, The World Bank, Washington DC, 2018, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

⁷ Így értelmezésem szerint az éghajlatváltozással összefüggő migráció *spill-over* hatása fedezhető fel.

⁸ KUMARI RIGAUD et al.: *i.m.*

⁹ IOM: *World Migration Report 2018*, 141. p., <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf> (letöltve: 2021. 08. 12.).

ber 10-én zárult le, a *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* című dokumentummal, amit az ENSZ Közgyűlés 2018. december 19-én jóvá is hagyott.¹⁰ A 23 alapcél közül kettőben nevesítették kifejezetten a környezetromlást, illetve az éghajlatváltozást. A második alapcél szerint minimalizálni kell az olyan strukturális tényezőket és negatív ösztönzőket, amelyek arra készítetik az embereket, hogy elhagyják származási országukat. Az ötödik alapcél szerint pedig szükséges, hogy a szabályos migráció (*regular migration*) módozatai elérhetőek és kellően rugalmasak legyenek azok számára, akiket az éghajlatváltozás lassú lefolyású hatásai készítetnek arra, hogy lakóhelyüket elhagyják. A *Global Compact* tárgyalásaival és végeredményével szemben nagy elvárásokat támasztott a közvélemény, amiket a jelen tanulmány tárgya szempontjából alulmúltak annak átpolitizáltsága miatt. Ebből kifolyólag a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) 2020-as Migrációs Világjelentésében egyrészt törleszti a tartozást és egy külön fejezetet rendel a témának, másrészt bevezeti és intézményesíti az éghajlatváltozással összefüggő népmozgás (*climate change induced human mobility*) átfogó és általános fogalmát annak érdekében, hogy ne kelljen politikai és jogi vitákba bocsátkozni a mozgás módjára és körülményeire vonatkozóan.

Az éghajlatváltozással összefüggő népmozgás egy politikailag semleges gyűjtőfogalom, amely az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás népmozgásbeli módjait öleli fel a lakóhely kényszerű elhagyásától (*displacement*) a tervszerű áttelepítésekig (*planned relocation*). Így értelmezésem szerint a népmozgás fogalma a következő – akár egy skálán elhelyezhető – főbb kategóriákat foglalja magába: a) a kényszerű lakhelyelhagyást – akár nemzetközi határt átlépve, akár országhatáron belül (belső menekültek); b) a – viszonylag – önkéntes ki- és bevándorlást; c) a természeti csapások előli menekülést, d) a katasztrófavédelmi evakuációt, valamint e) az előre megtervezett és megszervezett áttelepítéseket is. Az IOM álláspontja, hogy olyan térségeken, amelyeknek jelentős a kitétségek és súlyosan sérülékenyek az éghajlatváltozás hatásai szempontjából – lásd: a Világbank által meghatározott forráspontok esetében – szükség van elsősorban Kiribati kapcsán az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezmény (UNFCCC) egyeztetési folyamataiban propagált *méltóságteljes migrációra* (*migration with dignity*).¹¹ A szakosított nemzetközi szervezetek tehát egyértelműen az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási stratégiaként veszik számba a már jelentkező népmozgást. Az IPCC Harmadik Munkacsoportjának állásfoglalása szerint az áttelepítésnek mindenképpen előre megtervezett módon érdemes megtörténnie annak érdekében, hogy a

¹⁰ UN GA: The New York Declaration for Refugees and Migrants, 13 September 1996, <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf> (letöltve 2021. 08. 12.).

¹¹ IOM: *World Migration Report 2020*, 121. p., <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf> (letöltve: 2021. 08. 12.).

közösségen belül és az érintett közösségek között ne alakuljon ki feszültség.¹² A Világbank szerint pedig átfogó áttelepítési terveket kell készíteni, amelyben az áttelepített ember új életét fenntarthatóvá teszik, mind gazdaságilag, mind társadalmilag.

Bár a nemzetközi közösség egyre nagyobb figyelmet szentel az éghajlatváltozással, illetve tágabb értelemben a tartós környezetromlással összefüggő népmozgásra humanitárius – így különösen katasztrófavédelmi – területen, a nemzeti migrációs szakpolitikák és a globális kormányzás (*global migration governance*), a nemzetközi fejlesztéspolitika és a célzott befektetések megtervezése során még mindig figyelmen kívül hagyják ezt a jelenséget a tagállamok, pedig azzal nemcsak életet, de kultúrákat is meg lehetne menteni.

Az őslakos és a hagyományos életmódot folytató közösségek jogai (védelme) és az éghajlatváltozás hatásai

Az éghajlatváltozás hatásainak természeti és társadalmi-gazdasági hatásai is vannak. Ezek a hatások értelemszerűen különbözőképpen jelentkeznek és eltérően érintik a Föld különböző területeit a helyi földrajzi adottságokból kifolyólag. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) már 2007-ben, az International Union for Conservation of Nature (IUCN) pedig 2008-ban megállapított, hogy különböző földrajzi területek és az adott területen élő közösségek különböző módon és mértékben sérülékenyek az éghajlatváltozással szemben. Az IPCC szerint sérülékenység azt jelenti, hogy egy adott rendszer mennyire képes vagy képtelen az éghajlatváltozás negatív következményeivel megbirkózni. Az IPCC szerint a sérülékenység az éghajlatváltozás természetének, léptékének és mértékének, valamint a rendszer kitettségének, érzékenységének és alkalmazkodási képességének függvénye.¹³ A sérülékenységet az IUCN szerint is számos együtttható tényező határozza meg. A sérülékenységi faktorok két csoportra bonthatók; ennek megfelelően vannak a biofizikai és a társadalmi-gazdasági tényezők. A biofizikai tényezők közé tartozik a szélsőséges időjárásbeli eseményeknek való kitettség, a rendelkezésre álló és elérhető természeti erőforrások, az adott földrajzi elhelyezkedés, a földhasználat különböző módja és a talaj minőségének változása. A társadalmi-gazdasági tényezők között pedig az egészségügyi állapotot, az élelmezési szintet, a szegénységet és társadalmi egyenlőtlenségeket, a társadalmi kapcsolatrendszerek minőségét, a marginalizációt, a megélhetés diverzifikációját és a földhasználatához való jogokat kell kiemelni.¹⁴ Láthatjuk tehát,

¹² IPCC Working Group III: *i.m.*, 154. p.

¹³ *Uo.*

¹⁴ MACCHI, Mirjam et al: *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change* (Issues Paper), International Union for Conservation of Nature, March 2008, 15–22. p.

hogy míg az IUCN a valódi sérülékenységet írja le, addig az IPCC inkább az ellenállóképessegre vagy annak hiányára koncentrálna. Jelen tanulmányban az IUCN sérülékenység-fogalmát fogom használni.

A nemzetközi jog a fenti sérülékenységi szempontok figyelembevételével mondhatni megelőzte korát. Az 1992-ben hatályba lépett ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezmény (UNFCCC) a biofizikai sérülékenységet hangsúlyozva kiemeli, hogy különös figyelmet kell fordítani az alábbi területekre és országokra: a) kis szigetországok, b) mélyen fekvő partvidéki területekkel rendelkező országok, c) száraz és félszáraz területekkel, erdőszített területekkel és erdőpusztulásra hajlamos területekkel rendelkező országok, d) természeti katasztrófákra hajlamos területekkel rendelkező országok, e) szárazságra és sivatagosodásra hajlamos területekkel rendelkező országok, f) erős városi légszennyeződésű területekkel rendelkező országok, g) törekény ökoszisztémájú területekkel rendelkező országok, beleértve a hegyvidéki ökológiai rendszereket, h) országok, melyek erősen függenek a fosszilis tüzelőanyagok és azokhoz kapcsolódó energia-intenzív termékek termeléséből, feldolgozásából és exportjából származó jövedelemtől és/vagy azok fogyasztásától, és i) tengerpart nélküli és tranzitországok.¹⁵ Ezen kívül a Keretegyezmény utal arra, hogy a különböző társadalmi csoportokat különbözőképpen érinti az éghajlatváltozás, de meg kell jegyezni, hogy ez alatt az Egyezmény szövegezésékor inkább a fejlett és fejlődő országok közötti különbségekre gondoltak. Mindezek ellenére bár a UNFCCC nem nevesítette konkrétan az őslakos közösségeket, a felsorolásból az urbanizált területeken kívül jellemzően ezeken a földrajzi jellemzőkkel rendelkező területeken laknak az őslakosok és hagyományos életmódot folytató népek, így közvetetten már ebből megállapítható, hogy ez a különleges embercsoport erősen kitett az éghajlatváltozás következményeinek.

Az őslakos közösségek jogai

Az őslakos és hagyományos életmódot folytató emberek jogilag definiálatlanok, különleges nemzetközi jogi jogállásuk vitathatatlan. Az általános emberi jogi rezsimen belül sajátos jogvédelem illeti meg őket, amelyeket a kisebbségvédelem területén ismert kollektív joggyakorlás jellemez. Ez a közösségi szemlélet vezet el egyrészt a nemzetközi jogi emancipációjukhoz, másrészt pedig az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásuk elismeréséhez.

Az általános ENSZ keretek

Az őslakosok kollektív jogait először 1986-ban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 169. számú egyezménye kodifikálta a nemzetközi jog keretei között. Ugyan az egyezmény konkrétan az őslakosok munkaviszonyaira

¹⁵ Az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezményének 4. cikk 8. bekezdés.

vonatkozik, alapelvi szinten számos jogelvet rögzít. Az egyezmény sarokkövei a konzultáció, képviselőlet és a részvétel joga, vagyis a tagállamok kötelesek az őslakosokat érintő kérdésekben az őslakos közösség képviselőivel konzultálni, amely konzultációnak valódi tárgyalásnak kell lennie, az őslakos embereknek joguk van képviselői szervezeteket létrehozni, és az őket érintő közügyekben és döntéshozatalban részt venniük. Az általános alapvetéseken kívül további kifejezetten az őslakosokat érintő kérdéskörrel is foglalkozik az egyezmény. Az egyezmény egyik jelentős vívmánya annak rögzítése, hogy az őslakos közösséget különleges viszony fűzi ahhoz a földrajzi területhez, amelyet elfoglalnak. Az egyezmény 13. cikke szerint az állam köteles figyelembe venni az őslakosok által elfoglalt vagy egyébként általuk használt földekkel, illetve területekkel fennálló kapcsolat különös jelentőségét kultúrájuk és spirituális értékeik szempontjából. Ezen kívül az állami hatóságok kötelesek tiszteletben tartani az érintett népeknek az általuk hagyományosan elfoglalt földterületek fölötti tulajdon-, illetve birtokjogot. Az állam köteles ennek megfelelően beazonosítani azokat a földterületeket, amelyeket őslakosok foglalnak el, és az egyezmény kifejezetten megtiltja, hogy az őslakosokat eltávolítsák a hagyományos lakóhelyükről – természetesen önkéntes akaraton kívül.

Az őslakosok nemzetközi jogi emancipációjának következő és ezidáig legutolsó lépcsőfoka a 2007-ben az ENSZ Közgyűlésében elfogadott Nyilatkozat az Őslakos Népek Jogairól. A Nyilatkozat ugyan nem rendelkezik olyan jogi kötőerővel, mint az ILO egyezmény, de egyrészt az ENSZ tagállamok kétharmada támogatta a Nyilatkozatot, másrészt az ILO egyezményénél általánosabb tematikájú, mivel nemcsak az őslakos személyek munkajogi viszonyait szabályozza, hanem valamennyi életviszonyban rendelkezik a jogvédelmükről. Ezen kívül fontos, hogy a Nyilatkozat felütése az őslakosok önrendelkezési jogának elismerése – amely nem összetévesztendő ugyan az ENSZ Alapokmányában foglalt önrendelkezési joggal, de mégis – megerősíti az őslakos és hagyományos életmódot folytató népek részvételi, képviselői és konzultációhoz való jogát.

A UNFCCC keretei

Bár 2001-ben az IPCC harmadik jelentése még alig említette az őslakosokat, a 2007-ben kiadott negyedik jelentés már kifejezetten kiemelte a sarkvidéki, az Észak-Amerikában, Ausztráliában és Új-Zélandon lakó őslakosokat.¹⁶

Az őslakosok képviselői 1998 óta vehetnek részt az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezményének tagállami konferenciáin (COP), 2001 óta ismerik el őket civil szervezetként, és 2004 óta vehetnek részt a tárgyalásokban e minőségükben.¹⁷ Ezt követően 2006-ban a Nairobi COP-on már két kísérő ren-

¹⁶ MACCHI: *i.m.*, 11.p.

¹⁷ *Uo.*, 9.p.

dezvényt is szerveztek a témában, és az ún. Nairobi munkaterv (*The Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change*) megerősítette a Keretegyezmény földrajzi területekre vonatkozó közös, de megkülönböztetett felelősségének elvét – így különösen a Csendes-óceáni kis szigetországokat emelték ki. Ezt tükrözte a Kyoto-i Jegyzőkönyv Tiszta Fejlődési Mechanizmusa (*Clean Development Mechanism*) is, de ezzel kapcsolatban egyrészt az Őslakosok Hatodik Éghajlatváltozási Nemzetközi Fórumának zárónyilatkozata szerint nem veszi figyelembe az átláthatóság, az önkéntes (szabad), előzetes és tájékozott hozzájárulás követelményét, másrészt, hogy a Trópusi Erdőkben Élő Őslakosok Nemzetközi Szövetségének (*International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of Tropical Forests*) 2005-ben pedig azt kifogásolta, hogy ez a terv nem biztosítja kifejezetten az őslakosok földhöz való jogait, és önrendelkezéshez való jogát.¹⁸ 2010-ben a Cancún-i Egyezmény már kifejezetten kiemeli, hogy az őslakosok jogait az Őslakos ENSZ Nyilatkozattal összhangban kell biztosítani.¹⁹ Végül igazán jelentős áttörést az őslakos népek emancipációjában pedig a Kyoto-i Jegyzőkönyv helyébe lépő Párizsi Egyezmény hozott, amely már nemcsak az őslakosok sérülékenységére hívja fel a figyelmet, hanem 7. cikkelyének 5. bekezdése egyenesen a hagyományos tudásra és az őslakos népek tudásának integrálására szólítja fel a tagállamokat.²⁰ Bár az őslakosok külön munkacsoport iránti vágyuk máig beteljesületlen maradt, szép lassan a haladás folytatódik.

Az első áttelepítési kísérletek

A történelemben számos példája van a népességmozgás ezen formájának. Láthatunk korábbi évszázadokban például a lakosság kényszerű, önkényes, az államhatalom által elrendelt és megvalósított ki- és betelepítésekre. Ugyanakkor láthatunk ennél jóval kedvezőbb, a résztvevők által önkéntesen igénybe vett, az állam által megszervezett vagy legalábbis megkönnyített áttelepülést is. Bár a történelmi áttelepítések általában baljósan csengenek az emberek fülében, elképzelhető a relokáció olyan megvalósítása is, amely az emberi jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával történik, mind az áttelepülő, mind a befogadó közösség tagjai vonatkozásában.

A 21. században az éghajlatváltozás, illetve az antropogén környezetromlás következményeihez való alkalmazkodásnak az egyik lehetséges módja az

¹⁸ *Uo.*, 11. p.

¹⁹ <<https://www.culturalsurvival.org/news/text-cancun-agreement-climate-change>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

²⁰ Az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezmény Párizsi Megállapodása, 2015, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=HU)> (letöltve: 2021. 08. 12.).

elvándorlás, vagyis a lakóhely elhagyása annak érdekében, hogy biztonságban lehessen élni. Ha magát a lakóhely elhagyásának a kényszerét megelőzni nem is lehet, a kényszmigrációval járó kiszolgáltatottságot az elvándorlás megtervezésével és megszervezésével méltóságteljesebbé lehet tenni. A szervezett lakhelyelhagyás történhet egyrészt veszélyhelyzetben, a katasztrófavédelmi protokolloknak megfelelően, akár átmenetileg, akár véglegesen. Másrészt nyugodt körülmények között, megfontoltan, a veszélyezett lakosság végleges áttelepítésével. Az elmúlt 10 évben mindkettőre volt példa.

Az Ázsiai Fejlesztési Bank szerint a proaktív migráció (*proactive migration*)²¹ azt jelenti, hogy a migráció természetszerűségét elismerve és a prognosztizált trendeket elfogadva, a lakhelyelhagyás a bekövetkező károk elszívásának megelőzését szolgálja. Ennek megelőzése vagy legalábbis irányítása érdekében fontos a proaktív és méltóságteljes migrációs politikákat bevezetni (*a proactive policy of migration with dignity*). Ennek hiányában Coelho szerint az éghajlatváltozás következtében segély-függő populációk (*aid dependent population*)²² alakulnak, amelyek nemcsak maguk válnak kiszolgáltatottá, de a nemzetközi közösséget is kiszolgáltatottá teszik. Az előre pontosan be nem tervezhető, de mindenképpen előrelátható migrációs nyomás kezelésének egyik fajtája – katasztrófavédelmi szakkifejezéssel élve – az evakuálás, vagy másnéven a relokáció. Kiribati és Tuvalu már vett területeket a Fidzsi-szigeteken, hogy – amikor aktuális lesz – átköltöztethessék (*relocate*) a veszélyben lévő lakosságot. A természeti katasztrófák túlélői humanitárius alapon kaphatnak segítséget a helyszínen és más államokban, eseti jelleggel a fogadó állam diszkrecionális döntése alapján. Egy másik lehetséges kezelési mód, ami az evakuálásnál, illetve az áttelepítésnél méltóságteljesebb és proaktívabb, a kvázi-klimamigráns státusz létrehozása.

Mindenesetre azt is meg kell jegyezni, hogy nemcsak az éghajlatváltozás természeti következményeinek vannak társadalmi-gazdasági hatásai, hanem az azokra adott válaszstratégiáknak is. Az IPCC Második Munkacsoportja jelentésében erre is kitért. Tekintettel arra, hogy mind a megfékezési és alkalmazkodási stratégiák alapvetően felforgathatják a helyi lakosok életét mind gazdaságilag, de főleg szociokulturálisan, mindenképpen szükséges velük konzultálni.²³ Így például a tengerparti közösségek számára egy alkalmazkodási stratégia lehet a szárazföld belseje felé visszahúzódní. Ezzel viszont egyrészt egyértelműen elveszítenek gazdasági célból hasznosítható területe-

²¹ Asian Development Bank (ADB): *A Region at Risk, The human dimensions of climate change in Asia and the Pacific*, 2017, <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/325251/region-risk-climate-change.pdf>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

²² SALEM, Saber: *Climate Change and the sinking island states in the Pacific*, 2020, <<https://www.e-ir.info/2020/01/09/climate-change-and-the-sinking-island-states-in-the-pacific/>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

²³ IPCC Working Group III: *i.m.*, 152. p.

ket és magánvagyonot, de kulturális örökségi értéket képviselő helyszíneket is. Másrészt a helyi közösségen belül is konfliktust okozhat az, hogy a belsőbb területeken megjelenik akár egy nagyobb létszámú embercsoport, akiknek legalábbis lakóhelyre van szükségük.²⁴ Ráadásul a történelem során már arra is volt igen sok példa, hogy az egymás mellett fekvő falvak egymással ellenséges viszonyban álltak, így amikor megtörtént a *casus belli* akkor akár humanitárius válsághoz vagy akár népirtásig fajuló törzsi harcok is kialakultak. Az IPCC Harmadik Munkacsoportja lehetséges adaptációs stratégiaként határozza meg a tengerparti közösségek esetében a lakosság tényleges alkalmazkodását, vagyis azt, hogy emberek cölöpös házakban, hajóházakban vagy védgátak mögött lakjanak.²⁵ Így bár ténylegesen eltűnik a föld, de a helyi emberek úgy érezhetik, hogy nem kellett elmenekülniük. Ezek véleményem szerint inkább átmeneti megoldást nyújtanak.

A fent felvetett szempontok egy összetett rendszerré állnak össze, és bár az még nincsen semmilyen szinten vagy módon kodifikálva, sem jogi kötő erővel rendelkező nemzetközi egyezményben, sem nemzetközi szervezetek ajánlásaiban, mégis azt mondhatjuk, hogy az eddigi tapasztalatok már-már ösztönösen beépítették ezeket, és a helyzethez képest sikeresnek mondhatók.

India

Indiában csak a tengerparti területeken 170 millió ember lakik. Az IDMC számításai szerint csak a monszonszerű esőzésekre és az áradások okán ebből 3,6 millió ember kényszerült elhagyni lakóhelyét 2008 és 2018 között. A tengerszint-emelkedés egyébként 1990 és 2016 között India tengerparti területéből 235 km²-t vett el.²⁶ A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően Indiában is a katasztrófavédelmi szabályok vonatkoznak a viharok és természeti csapások miatt bekövetkezett károokra, és az előre megírt veszélyhelyzetben alkalmazandó protokollok mellett ad hoc rehabilitációs intézkedésekkel kezelik a veszélyhelyzet elmúltán a maradandó károkat. Hiányzik azonban az éghajlatváltozás lassú lefolyású következményeire vonatkozó megelőző katasztrófavédelem (*pre-emptive disaster management*) szövetségi szinten. Állami szinten viszont vannak kezdeményezések.

Legelőször Indiában Lohachara és Ghoramara szigetekről kellett kitelepíteni a lakosokat a közeli Sagar szigetére az 1970-es években. Az áttelepített emberek telket, házat és megélhetési járandóságot kaptak az államtól. Napjainkban az egyik legsérülékenyebb terület az Odisha államban fekvő, hét faluból álló Satabhaya. Mivel az 1980-as és 1990-es években a falvak egyenként kezdtek eltűnni, így az állam 2011 körül áttelepítésekbe kezdett. 2016-ban 12 km-re az eredeti elhelyezkedéstől 570 áttelepített családból és 247 felújított

²⁴ *Uo.*, 154. p.

²⁵ *Uo.*, 154. p.

²⁶ GROMILOVA: *i.m.*, 75. p.

házból álló új település (Bagapatia) jött létre. Az új telepesek mezőgazdasági parcellákat, lakóházakat és a szükséges infrastruktúrát is megkapták. Bár összességében az áttelepítések sikeresnek mondhatók, az igazi kihívást az jelentette, hogy hosszútávon, vagyis maradandó módon lehetővé tegyék a megélhetést.²⁷ Ezen kívül ma már a korábban említett Sagar szigete is veszélyeztetett helynek számít, mivel évente 12 mm-rel emelkedik a tengerszint, így ezek a megoldások ideiglenesnek tűnnek a jelenlegi éghajlatváltozási előrejelzések fényében.

Alaszka

Az éghajlatváltozás olyan módon alakítja át az északi-sark ökoszisztémáit, hogy az életveszélyesen fenyegeti a helyi őslakosok életmódját, mind Alaszka tengerpartjain, mind a belső folyamok mentén. A humanitárius válságkezelés középpontjában a katasztrófavédelem és a kárenyhítés áll, viszont az állami hatóságok a több millió dolláros kiadások ellenére sem tudják megvédeni a helyi közösségeket a klasszikus talaj- és árvízvédelmi eszközökkel.²⁸

1978 óta Alaszkában a 228 áradásból 119 esetben nyilvánítottak árvízvédelmi területté olyan helyeket, ahol hagyományos életmódot folytató közösségek éltek.²⁹ Ezen áradások mintegy 40%-a ráadásul 2000 és 2008 között történt, amelyből 23 csak a 2005-ös évben.³⁰ Az emelkedő átlaghőmérséklet, az eltűnő permafroszt és a sarki jégolvadásból kifolyólag számos őslakos közösség jutott arra az elhatározásra, hogy állandó lakóhelyüket áthelyezik (*relocation*). Viszont az áttelepülés megvalósításához átfogó állami beavatkozás szükséges, amelynek számos akadálya van. Egyrészt egyetlen állami vagy szövetségi hatóság feladat-, illetve hatásköre sem terjed ki jelenleg az áttelepítésekre, másrészt pedig egyetlen állami vagy szövetségi hatóságnak sincsen költségvetése az áttelepítés lebonyolítására. Ezen kívül rendkívül nehéz meghatározni, hogy pontosan mely közösségek a leginkább veszélyeztetettek és ez által mely közösséget kell legelőször áttelepíteni.³¹ Bronen szerint pedig az áttelepítéseknél nem csak az éghajlatváltozással való érintettségre, hanem a társadalmi, gazdasági és politikai struktúrák veszélyeztetettségével is számolnia kell.

A fentiek figyelembevételével Alaszkában a katasztrófavédelmi evakuáláson kívüli áttelepítéseket a helyi közösségek kérésére hajtották végre. Az

²⁷ Uo., 75. p.

²⁸ BRONEN, Robin: Climate-induced community relocations: Creating an adaptive governance framework based in human rights doctrine, *N.Y.U. Review of Law and Social Change*, Vol. 35 (2), 2011, 357–362. p., <<https://socialchangenyu.files.wordpress.com/2012/08/climate-induced-migration-bronen-35-2.pdf>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

²⁹ Uo., 360. p.

³⁰ Uo., 361. p.

³¹ Uo., 360. p.

őslakosok kérése pedig az volt például Newtawk esetében, hogy csak pár kilométerre, még hagyományosan közösségükhöz tartozó területen történjen meg úgy, hogy a közösség egyben maradjon és a hagyományos életmódjukat se kelljen feladni.³² Az áttelepítés sikeresnek bizonyult.

A csendes-óceáni szigetvilág

Az Ázsiai Fejlesztési Bank szerint, ahol az IPCC átlagosan 1 Celsius fok felmelegedést prognosztizál, az a csendes-óceáni térségben várhatóan 4-6 fokot jelent.³³ Az átlaghőmérséklet növekedése a biofizikai folyamatok felborulását jelenti, ami hirtelen és lassú lefolyású természeti katasztrófákban is megnyilvánul. Ezen túlmenően bár Kiribati például az ún. hurrikán öv (*hurricane belt*) felett helyezkedik el, a 2015-ös Pam ciklon sokkal északabbra tört, mint előre várható volt, és elárasztotta Vanautut, Tuvalut és a Gilberts szigetcsoport déli területeit. Így ezeknek az országoknak lakott területeik vesznek el, menekülésre kényszerítve a lakosokat, ami föld pedig megmarad ott a megélhetési forrásaik kerülnek veszélybe. Ehhez pedig hozzáadódik, hogy mindeközben katasztrófavédelmi kiadásaik olyan mértékben meg fognak nőni, amit ezek a fejlődő gazdaságok nem fognak bírni.

Mint említettem a népmozgás, elvándorlás egy adaptációs eszköz, illetve hosszútávon stratégia is lehet, és bár Fidzsi nemzeti klímastratégiájában (*National Climate Change Policy*) nem szerepel kifejezetten a relokáció mint opció, mégis bevetették.

Eredetileg a 26 házból álló Vunidogoloa faluja pár méterre helyezkedett el a Vanua Levu parttól, Észak-Fidzsisiben. A falut évről évre egyre nagyobb mértékű és hosszabb áradások vágták el a külvilágtól. Bár az épületek cölöpökre épültek, a lakóházakat rendszeresen rongálta meg a víz. A közösségi kerteket nehezebb volt megművelni, mivel elöntötte őket a sós víz. Az épített gát pedig hatástalanná vált egy idő után.³⁴ Ennek következtében 2007-ben maguk a falu lakosai fordultak a Fidzsi kormányhoz azzal, hogy pénzügyi támogatást kérjenek ahhoz, hogy elköltözhessenek. 2014-ben Vunidogoloa faluját annak eredeti földrajzi elhelyezkedésétől két kilométerre elköltöztették. A szervezett áttelepítés az érintettek teljes közreműködésével történt meg és olyan szempontokat is figyelembe vettek a lebonyolítás során, mint a helyi lakosok kulturális kötődése az adott térséghez és korábbi szomszédaikhoz. Ez azt je-

³² Alaska: When the Water Took the Land / Fault Lines, L.: <https://www.youtube.com/watch?v=1_KynXCN3c4> (letöltve: 2021. 08. 12.).

³³ Asian Development Bank: *ADB's approach to the climate change challenge*, 2017, <<https://www.adb.org/news/features/adb-s-approach-climate-change-challenge>> (letöltve: 2021. 08. 12.).

³⁴ McNAMARA, K. E. – DES COMBES, H. J.: Planning for Community Relocations Due to Climate Change in Fiji, *International Journal of Disaster Risk Science*, 6 (2015), 316. p., 315-319. p.

lentette, hogy egyrészt a legközelebbi olyan helyet választották ki, amely már biztonságos, de még mindig az adott térséghez, az adott kulturális csoporthoz tartozott, vagyis azon falu lakói, amely mellé Vunidogoloa-t áthelyezték a költözőkkel azonos kulturális csoportba tartoztak. Az új faluban pedig a – ráadásul helyi fából épített – házak pont ugyanott helyezkedtek el, mint az eredeti helyszínen, így a közösség kohéziója sem bomlott fel. A falu egy olyan területre tudott átköltözni, ahol az azonos közösséghez tartozó emberek laktak, amely nagyban megkönnyítette a beilleszkedést és a társadalmi kohézió kialakításának elindulását.

Az áttelepítés sikerének egyik záloga az érintett lakosság önkéntes akarata és az, hogy minden érintett szereplőt bevontak a tervezésbe és a végrehajtásba, vagyis az elvándorlókat, a befogadókat, az államot, valamint a helyi és nemzetközi szervezeteket is. A másik az új helyszínen az egész falu megélhetésének biztosítása volt. Annak érdekében, hogy az újonnan érkezőknek legyen bevételforrásuk és, hogy az így megnőtt falunak az élelmiszerbiztonsága is biztosított legyen, az állam és a helyszínen működő különböző szervezetek halastavakat, banán és ananász ültetvényeket telepítettek. A korábbi nyílt vízi halászathoz képest ezek merőben új képességeket és készségeket igényeltek a falu lakosaitól, így nemcsak a falu helyszíne, de életmódjuk is mindenképpen megváltozott. Bár Vunidogoloa falujának esete mindenképpen sikeres, McNamara szerint egy teljes közösség relokációjának pszichológiailag, társadalmilag és pénzügyileg is jelentős ára van. Ezért ez az opció kizárólag akkor reális, ha valóban nincs más megoldás.³⁵

Mivel a jövőben további relokációs kérések is befuthatnak, Fidzsi kormánya további intézkedéseket fontolgat. McNamara és Des Combes számításai szerint csak Fidzsiben kb. 42 hasonló közösség lehet érintett. Mindenesetre a kormány és olyan nemzetközi szervezetek, mint az UNHABITAT és a Vöröskereszt arra figyelmeztetnek, hogy ez semmi esetre sem a legjobb megoldás, hanem a legutolsó. Utóbbiak szerint a relokáció szokássá válása akár visszaélésekre is lehetőséget nyíthat.³⁶

Konklúziók

Az IPCC által előrejelzett 30–50 cm-es tengerszint-emelkedést prognosztizál a század közepére, amely 2100-ra egyméteres tengerszint-emelkedést jelent. Ez pedig azt jelenti, hogy – elsősorban – a kis szigetállamok és tengerparti közösségek jelentős veszélynek lesznek kitéve a közeljövőben. Viszont a globális felmelegedés nemcsak felgyorsítja a tengerszint-emelkedést, hanem módosít-

³⁵ McNAMARA–DES COMBES: *i.m.*, 317. p.

³⁶ *Uo.*, 318. p.

hatja az óceáni áramlatokat és megváltoztathatja a tengeri ökoszisztémákat, aminek jelentős társadalmi-gazdasági hatásai lesznek. A túltermelés (*overharvest*) és a szennyezés jelenlegi mértéke mellett a század végére előrejelzett egy méteres szintemelkedés így azt fogja eredményezni, hogy vagy élehetetlené válnak az alacsony fekvésű tengerparti területek, vagy teljesen el is tűnnek. Ebben a kontextusban a fejlődő országok lakosai, az alacsonyabb jövedelmű emberek, az alacsony fekvésű tengerparti és szigetlakók, a száraz legelők lakói, és a szegény városiak a legsérülékenyebbek. Az őslakosok, valamint a hagyományos életmódot folytató közösséget, a társadalmi marginalizáltságot tekintve, súlyosan, vagy ahogy korábban említettem, többszörösen is sérülékenyek. Esetükben, nemcsak egyéni életek ellehetetlenüléséről van szó, hanem egész kultúrák eltűnéséről is.

Az emberiség túlélése érdekében egyrészt enyhíteni, mérsékelni szükséges az éghajlatváltozást és annak hatásait (mitigációs stratégia), másrészt az emberiségnek és az embereknek fel kell készülniük az éghajlatváltozás következményeire, vagyis alkalmazkodniuk kell ahhoz (adaptációs stratégia). Azok, akik elmenekülnek otthonukból és hazájukból, az elvándorlást választják túlélési stratégiaként. Azonban felismerve, hogy ez a stratégia nem szabad akaratból történik, az érintettek emberi jogai – és különösen emberi méltóságuk – súlyosan sérülnek, hovatovább emberi civilizációs aspektusai is vannak a klímaveszélyhelyzetnek, fel kell készülni az előre megszervezett, *békeidőben* lefolytatható, csoportos vagy közösségi áttelepítésekre. Ahogy már utaltam rá, van arra is példa, hogy egy állam a lakosai számára külföldön, egy szomszédos országban vásárol területet, így hosszútávon a saját lakosság áttelepítése akár határon átnyúló együttműködés keretében is megvalósulhat. A határon átnyúló együttműködés kereteit pedig egyértelműen az államközi kapcsolatok jogrendszerének, vagyis a nemzetközi jognak kell szabályoznia.