

Turbék Zoltán:

A Biztonsági Tanács reformja

Az elmúlt év botránys világpolitikai eseményei nyilvánvalóvá tették az ENSZ reformjának halaszthatatlanságát. Jelen tanulmány szerzője az intézményi reform egyik kulcsfontosságú és igen aktuális kérdését, a Biztonsági Tanács átalakítását veszi górcső alá. A Tanáccsal szemben elhangzó bírálatok tárgyalása során, a tanulmány kitér a demokratikusság, a reprezentativitás, az átláthatóság, a legitimitás és a hatékonyság kérdéseire, valamint a formális és informális reformok közötti elengedhetetlen különbségtétel problematikájára.

A szerző a reformjavaslatok rendszerező áttekintését a Tanács összetételével kapcsolatos javaslatok elemzésével kezdi. Vizsgálja az állandó és a nem állandó tagokat érintő, illetve a harmadik kategória kialakítását célzó elgondolásokat, továbbá a totális átalakítás lehetőségét. A döntéshozatal – ezen belül a vétójog jövője – a Biztonsági Tanács reformjának másik kulcskérdése, ezért a tanulmány külön figyelmet szentel az említett jogintézmény megszüntetésére és módosítására irányuló javaslatok vizsgálatára. A javaslatok rendszerezését követő befejező részben, a szerző – a történelmi tapasztalatokat és a legújabb fejleményeket figyelembe véve – megkísérel reális értékelést adni a reform esélyeiről.

Bevezető

Szűkülő világunkban egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy bizonyos jelenségek kezelésére az államok önmagukban már nem képesek. A közös problémák közös megoldásokat igényelnek, ehhez pedig elengedhetetlen a hatékony nemzetközi intézmények léte. Nem véletlen tehát, hogy sokan tartják kívánatosnak a legjelentősebb nemzetközi fórum, az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) reformját. A világpolitika szereplői felismerték azt, hogy a szervezet sokféle területen megmutatkozó tevékenysége, azok sikere vagy kudarca, komolyan befolyásolhatja további életünk alakulását, hiszen ha az egyre szaporodó, globális összefogást igénylő problémák (pl. HIV/AIDS terjedése, menekülthullámok, terrorizmus, vízkészletek

• Turbék Zoltán 2005-ben végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Hollandiai és svájci egyetemeken, valamint az ENSZ genfi központjában folytatott nemzetközi jogi tanulmányokat. Szakdolgozatát az ENSZ

csökkenése, globális felmelegedés) kezeletlenül maradnak, előbb-utóbb közvetlenül az egyén életében is kifejtik negatív hatásukat.

Az ENSZ reformja kapcsán leggyakrabban a Biztonsági Tanács (BT) átalakításának szükségességét hangsúlyozzák a témával foglalkozók. Ennek oka érthető, hiszen a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában a központi szerepet a BT -nek szánták az „alapító atyák”. A BT átalakítása körüli vita azonban nem új keletű. A Biztonsági Tanács reformját célzó javaslatok vizsgálata során könnyen megállapíthatjuk, hogy az erről folytatott vitának voltak *intenzív* (pl. 1960-as évek; 1970-es évek vége; 1980-as évek végétől a 1990-es évek elejéig; 1990-es évek közepe; 2003-2005) és kevésbé intenzív időszakai.

Demokratikusság

Egy olyan világban, melyben az államok jelentős része demokratikus, vagy legalábbis annak vallja magát, szinte törvényszerű, hogy megerősödnek azok a hangok, melyek a nemzetközi szervezetek demokratizálását követelik. Ez az igény természetesen az ENSZ szervezete kapcsán is felmerült. Sőt sokan a reform legfőbb céljának a világszervezet demokratikusabbá tételét tartják.

Arra a kérdésre, hogy mi a demokratikusság, hogyan épül fel egy demokratikus szervezet, és ez mennyiben érintené a Biztonsági Tanács felépítését és döntéshozatali mechanizmusát, sokféle, egyenként elfogadható, egymással nehezen összeegyeztethető válasz adható. Nem mindegy, hogy a demokráciáról, mint az emberek által gyakorolt uralomról vagy az államok szuverén egyenlőségéről beszélünk. Másképp fogalmazva: az elvárások milyensége attól függ, hogy az embereket vagy az államokat tekintjük a demokrácia alapegységeinek.

A jelenleg hatályos nemzetközi jogszabályok alapján megeshet, hogy Földünk lakosságának töredékét képviselő államok hoznak olyan döntést, mely az ENSZ valamennyi tagállamát kötelezi. Indokolhatóbb lenne-e ennél egy lakosságszám, vagy egyéb szempontok alapján súlyozott szavazási módszer meghonosítása a BT -ben? Elfogadható-e, hogy bizonyos nagyhatalmak több jogosítvánnyal, netán vétőjoggal rendelkeznek? Vagy a demokratikus elvárásoknak jobban megfelelne, ha a Tanács is a Közgy ülésen belül már alkalmazott egy állam – egy szavazat módszere alapján működne?

intézményi reformjáról írta. 2001-ben a tiranai székhelyű Albán Helsinki Bizottság gyakornokaként emberi jogi kérdésekkel foglalkozott.

Szoros összefüggés van a demokratikusság és a reprezentativitás (*representativeness*) elve között, hiszen alapvető demokratikus követelmény az, hogy egy döntés meghozatalakor képviselve legyenek a különböző (különösen a jelentősebb) érdekcsoportok.

A BT összetételének reprezentativitása több szempontból is problémás.

A geopolitikai egyensúly nézőpontjából vizsgálva a BT összetétele nagyon is bírálható. Öt állandó tagja közül három a *nyugat-európai és egyéb államok csoportjából*¹ kerül ki, míg Kína az egyetlen fejlődő országnak tekintett kivétel, a déli félteke országai pedig egyetlen állandó tagsági helyet sem mondhatnak magukénak.

A másik vizsgálati szempont a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához való hozzájárulás képessége, amely az ENSZ megalakulásakor az állandó tagság megszerzésének egyik elsődleges előfeltétele volt. Azóta a helyzet igencsak megváltozott, a jelenlegi állandó tagok listája már korántsem tükrözi a tényleges erőviszonyokat.²

A demokratikusság szükségességéből indulnak ki azok a kritikusok is, akik a szervezet munkájának, munkamódszereinek átláthatóbbá (*transparency*) tételét, az ellenőrizhetőség, felelősségre vonhatóság (*accountability*) javítását, valamint a nyilvánosság (*openness*) fokozását követelik. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a BT az ENSZ teljes tagsága nevében cselekszik, ezért eleve köteles lenne munkáját a lehető legátláthatóbb módon³ végezni, legalábbis addig, amíg ez nem gátolja elsődleges feladatának (azaz a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának) ellátását.⁴

Legitimitás

A Biztonsági Tanács reformját meghatározó másik alapvető igény a Tanács legitimitásának erősítése.⁵ A legitimitás fogalmát⁶ legalább olyan nehéz definiálni, mint a nemzetközi szervezeteken belüli demokratikusság fogalmát.⁷

¹ *Western European and Other Group (WEOG)*. Többek között az USA is ennek a csoportnak a tagja.

² Russett, Bruce – O'Neill, Barry – Sutterlin, James: Breaking the Security Council Restructuring Logjam in: *Global Governance* 2, No. 1., January/April 1996, pp. 67-68.

³ A témát vizsgáló Ingo Winkelmann megkülönbözteti egymástól az *általános* (general transparency – azaz az összes ENSZ tag tájékoztatását a Tanács munkájáról), *individuális* (individual transparency – a különösen érintett államok bevonását a döntéshozatal folyamataiba), és a *kollektív* (collective transparency – a fokozottabb együttműködést az érdekelt tagállamokkal, pl. a *troop-contributing countries* (TCC) vagy az egyes államokkal szemben bevezetett szankciók által érintett harmadik országok) transzparenciát. Winkelmann, Ingo: Bringing the Security Council into the New Era – Recent Development in the Discussion on the Reform of the Security Council in: Frowein, Jochen A. – Wolfrum, Rüdiger (eds.): *Max Planck Yearbook of the UN Law*, Kluwer Law International, Vol. 1., 1997, pp. 51-56.

⁴ Bailey, Sydney D. – Daws, Sam: *The Procedure of the Security Council*, 3rd ed., Clarendon Press, Oxford University Press, 1998, p. 393.

⁵ Bővebben Fassbender, Bardo: *UN Security Council Reform and the Right of Veto: a Constitutional Perspective*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 316-317.

Thomas Franck szerint, a legitimitás olyan tényezők összessége, melyek befolyásolják a címzettek önkéntes parancsteljesítésre való hajlandóságát.⁸ Franck szerint ilyen legitimitásnövelő tényező lehet: a határozottság vagy konkrétság;⁹ a szimbolikus érvényesítés;¹⁰ a következetesség;¹¹ valamint a másodlagos normáknak való megfelelés.¹²

A BT-nek és döntéseinek legitimitását egyre gyakrabban kérdőjelezzik meg. Ezen azonban nem szabad meglepődnünk, hiszen a történelmi tapasztalatokat vagy akár napjaink eseményeit vizsgálva könnyen megállapítható, hogy a fent említett legitimitásnövelő tényezők a gyakorlatban ritkán érvényesülnek.

Gondoljunk itt az Irakkal kapcsolatos BT-határozatok értelmezése körüli bonyodalmakra; az elvileg minden ENSZ-tagállamot kötelező határozatok be nem tartásának szankció nélkül maradására; a BT és egyéb ENSZ-szervek közötti illetékességi összeütközésekre; az Egyesült Államok által minden egyes alkalommal megvétózott, Izraelt bíráló határozatokra; vagy a Tanács elé kerülő ügyek nagyhatalmi érdekek által meghatározott, ún. rejtett vétójog (*hidden veto*)¹³ eszközével történő szelektálására, melynek következtében többek között a csecsen-kérdés, Tibet, Észak-Írország, Vietnám, a gyarmati háborúk ügye, bizonyos hidegháborús ellentétek, valamint számos egyéb politikailag érzékeny kérdés sosem került megtárgyalásra.

⁶ James N. Rosenau megkülönbözteti egymástól az ún. tradicionális (*traditional*) és a „teljesítmény-legitimitást” (*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 „teljesítmény-legitimitássá”. Ez a következőt jelenti: „Ha te, mint vezető jó teljesítményt nyújtasz, akkor én támogatni foglak és eleget teszek a kívánságaidnak. Azonban ha a teljesítményed nem megfelelő, akkor elveszítetted a támogatásomat.” Rosenau, James M.: *The Adaptation of the United Nations to the Turbulent World* in: Thakur, Ramesh (ed.): *Past Imperfect, Future Uncertain. The UN at Fifty*, Macmillan Press, 1998, pp. 181-182.

⁷ Tadokoro, Masayuki: *A Japanese View on Restructuring the Security Council* in: Russett, Bruce (ed.): *The Once and Future Security Council*, New York, St. Martin's Press, 1997, p. 126.

⁸ Franck szavaival élve: „*factors that affect our willingness to comply voluntarily with commands*”. Bővebben: „*Legitimacy is a property of a rule or rule-making institution which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process.*” Franck, Thomas M.: *The Power of Legitimacy Among Nations*, New York, Oxford University Press, 1990, pp. 50, 150.

⁹ *Determinacy*. Minél határozottabb, világosabb, egyértelműbb egy norma, annál inkább betartják.

¹⁰ *Symbolic validation*. Minél nagyobb autoritása van a kibocsátónak, minél több szimbolikus gesztus övezi a norma keletkezését, annál nagyobb súllyal esik latba.

¹¹ *Coherence*. A hasonlóan kezelése, a különbözők ésszerű megkülönböztetése megerősíti a jogkövetésre hajlandóságot.

¹² *Adherence*. Igazodás a jogkeletkeztetés, a jogértelmezés, és a vitarendezés másodlagos normáihoz.

Hatékonyág

A demokratikusság és a legitimitás mellett leggyakrabban emlegetett igény az el őző kett ővel szorosan összefügg ő *hatékonyág* kérdése. Egy hatékonyan működ ő BT képes pontos információkon alapuló, józan döntések időben történ ő meghozatalára, melyek végrehajtása is biztosítva van.¹⁴ Napjaink valósága ettől azonban távol áll. De hogyan lehet egy szervezet hatékonyágát javítani? Egyesek a munkamódszerek javít ásával, mások a Tanács kib ővítésével tartják ezt megvalósíthatónak.

A nyugati államok által hangoztatott nézet szerint egy megnö velt létszámú és esetlegesen több állandó tagot számláló BT-ben bonyolultabb egyeztetésekre és munkaigényesebb döntéshozatali folyamatokra kell számítani. Ezen álláspont hívei szerint tehát egy túlzott kib ővítés lassítaná a döntéshozatalt, vagyis lerontaná a BT hatékonyágát.

Eltérő következtetésre jutottak azok, akik szerint a BT reprezentatívabbá tétele inkább javítja a hatékonyágát, hiszen a döntéshozatalban való szélesebb részvétel biztosítaná a testület határozatainak általánosabb elfogadottságát, azaz az egyes döntések végrehajtására való hajlandóságot.

Nincs egységesen elfogadott álláspont abban a kérdésben sem, hogy a vétójog léte mennyiben hat ki a BT működésének effektivitására. Az egyik nézet szerint ellene hat, hiszen lehetetlenné teszi a jogsértő állandó tagok jogkövetésre való kényszerítését, mások szerint azonban éppen hogy azzal teremti meg a hatékony munkavégzés feltételeit, hogy csak olyan határozatok elfogadását teszi lehetővé, melyek támogatottsága biztosított.¹⁵

Formális és informális reform

A BT-vel kapcsolatos konkrét reformelképzelések tárgyalása előtt, érdemes röviden kitérni Ian Hurd tanulmányára,¹⁶ melyben a szerző a BT-t illetően különbséget tesz *formális* és *informális* reform között.

Az előbbi a hivatalos, „írásba foglalt” átformálást,¹⁷ vagyis a lehetetlennek tűnő Alapokmány-módosítás útján történ ő átalakítást jelöli, amelynek egyetlen BT-t érintő példája

¹³ Vagyis a vétójog alkalmazásával való színpalak mögötti fenyeget őzés. Nahory, Céline: *The Hidden Veto*, Global Policy Forum, May 19, 2004. <http://www.globalpolicy.org/security/veto/2004/0519hiddenveto.htm> 2004.10.29.

¹⁴ Russett – O'Neill – Sutterlin: i.m. p. 66.

¹⁵ Fassbender: i.m. pp. 305, 306.

az 1965-ös kibővítés volt. De miért is olyan nehéz az ENSZ Alapokmányának módosítása? A választ megtaláljuk az Alapokmány 108. cikkében:¹⁸

„A jelen Alapokmány módosítása az Egyesült Nemzetek összes tagjaira nézve akkor lép hatályba, ha azt a Közgyűlés tagjai kétharmad szótöbbséggel elfogadták és az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, köztük a Biztonsági Tanács valamennyi állandó tagja, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.”

Az Ian Hurd által felvázolt formális reform fogalmát kitágítva, e körbe sorolnám a BT ideiglenes eljárási szabályzatának (*Provisional Rules of Procedure of the Security Council*)¹⁹ módosításával életbe léptetett újításokat. Hozzáteszem, az elmúlt két évtizedben erre sem volt példa.

Tudnunk kell azonban azt is, hogy az ENSZ Alapokmánya biztosít bizonyos fokú mozgásteret a változtatás számára.²⁰ Hurd ezeket a hivatalos, formális módosítási procedúrát kikerülő, pusztán új gyakorlat kialakításával bevezetett változtatásokat nevezi *informális reformoknak*.²¹ Ezt a lehetőséget nem szabad alábecsülnünk, hiszen az OEWG²² munkájának és e formalitásokat nélkülöző módszer alkalmazásának köszönhető az, hogy az elmúlt néhány évben a Tanács tevékenysége átláthatóbbá vált, munkájában ma már az ENSZ tagságának a korábinál sokkal szélesebb szegmense vehet részt.²³

¹⁶ Hurd, Ian: Security Council Reform: Informal Membership and Practice in: Russ ett, Bruce (ed.): *The Once and Future Security Council*, St. Martin's Press, New York, 1997, pp. 135 -152.

¹⁷ Hurd: i.m. p. 136.

¹⁸ Az Alapokmány felülvizsgálása céljából a tagállamok általános értekezlet is tarthatnak, az esetleges módosítások hatálybalépéséhez azonban ebben az esetben is szükséges, hogy a Közgyűlés tagjainak kétharmada, köztük a BT valamennyi állandó tagja, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítse. Lásd: Alapokmány 109. cikke.

¹⁹ A U.N. DOC. S/96/Rev.7. *Provisional Rules of Procedure of the Security Council* 1946-ban született, az „ideiglenes” előtagtól azonban azóta sem sikerült megszabadulnia. 1946-ban, 1947-ben, 1950-ben, 1969-ben, 1974-ben, legutóbb pedig 1982-ben módosították.

²⁰ Az Alapokmány által biztosított mozgástér azonban korántsem elegendő ahhoz, hogy biztosítani lehessen a Tanács eredményes működését a XXI. században.

²¹ Hurd: i.m. p. 136.

²² *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*. A Közgyűlés 1993 végén hozta létre ezt a munkacsoportot.

²³ U.N. DOC. A/57/387, *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, 9 September 2002, and Corr.1, 23 September 2002. par. 21, pp. 8-9. Az ún. Arria-formula alkalmazása, a TCC -konzultációk állandósulása, az elnöki tájékoztatók intézményesítése, mind olyan változtatások, melyek segítik a Tanács munkájának átláthatóbbá, hatékonyabbá válását.

A Biztonsági Tanács összetétele

A reformjavaslatok rendszerező áttekintését a reform legvitatottabb területének, a BT összetételét érintő javaslatoknak a tárgyalásával folytatom. E javaslatokon belül megkülönböztethetjük: a kizárólag a nem állandó tagság növelésére irányuló elképzeléseket; azokat a felvetéseket, amelyek mind az állandó, mind a nem állandó tagság növelését célozzák; egy harmadik kategória kialakítását szorgalmazó terveket; valamint a totális átalakítás lehetőségét célzó (sokak szerint utópisztikusnak ható) javaslatokat.

A *nem állandó tagok növelésének igényére* kiváló példa az 1965-ös reform, mely a korábbi 6-ról, 10-re emelte a nem állandó tagok számát. Az elmúlt évtized állandó tag-bővítést elutasító javaslatai²⁴ – egy-két kivételtől²⁵ eltekintve – a nem-állandó tagságnak már egy módosított formáját tartják kívánatosnak, én azonban ezen elképzeléseket sokkal inkább a harmadik kategória kialakítását célzó javaslatok csoportjához sorolom.

A BT megreformálása kapcsán elhangzó javaslatok jelentős része mind az állandó, mind a nem állandó tagok számának növelését szorgalmazták. Az elmúlt években a tagállamok többsége, köztük Magyarország is, ezt a megoldást támogatta. Persze véleménykülönbségek vannak e csoporton belül is, mint pl. olyan kérdésekben, pontosan hány nem állandó és állandó taggal bővüljön a Tanács; az új állandó tagoknak legyen-e vétőjoguk; stb.

Széleskörű egyetértés mutatkozik a szervezet második legnagyobb befizetője, Japán állandó tagsága tekintetében. Németország tagságának támogatottsága újabban csökkent, ami leginkább az Irakot megszálló hatalmaknak nem tetsző német hozzáállással, regionális hatalmi harcokkal (lásd olasz tiltakozás), valamint az ország gazdasági problémáival magyarázható.

Nem világos az sem, hogy a fejlődő világ három földrészéről mely államok válhatnak a BT állandó tagjaivá. A leggyakrabban említett jelöltek Ázsiából India és Indonézia, Afrikából Nigéria, Dél-Afrika és Egyiptom, míg Latin-Amerikából Brazília, Mexikó, Argentína, a regionális biztonságpolitikai szempontok és egyéb körülmények azonban mindeddig

²⁴ Pl. Olaszország, Mexikó, Törökország, Kanad a, Spanyolország, Új-Zéland, Pakisztán, Svédország.

²⁵ Pervez Musharraf, pakisztáni elnök szerint az állandó tagok növelése csak tovább fokozná a BT -n belüli egyenlőtlenégeket, ezért kizárólag a nem-állandó tagság bővítését tartja elfogadhatónak. Mások, mint például Svédország, az új állandó tagokról való megegyezés hiányában, ideiglenes jelleggel elfogadhatónak tartanák ezt a megoldást. Address by H.E. General Pervez Musharraf President of Pakistan at the 58th Session of the UN General Assembly, New York, 24 September 2003; Address by General Pervez Musharraf President of the Islamic Republic of Pakistan at the 59th Session of the United Nations General Assembly, September 22, 2004, New York; Statement by H.E. Mr. Jan O. Karlsson Acting Minister for Foreign Affairs and Minister for Development Cooperation, Migration and Asylum Policy of Sweden in the General debate of the 58th Regular Session of the General Assembly of the United Nations, New York, 25 September 2003.

megakadályozták egy konkrét, az adott kontinens mindegyik állama számára elfogadható jelölt egyértelmű beazonosítását.

Az ebbe a csoportba tartozó javaslatokat nagyszerűen szemlélteti az ún. *Razali-terv*, amit a Közgyűlés 51. rendes ülészakájának malaysiai származású elnöke, Razali Ismail 1997 márciusában terjesztett a Biztonsági Tanács átalakításával foglalkozó közgyűlési munkacsoport elé.

A kilencvenes években néhány nyugati állam körében népszerű üvé vált az ún. *quick-fix* megoldás, mely a nem állandó tagok létszámának növelése mellett kizárólag Japán és Németország számára tette volna lehetővé az állandó tagság megszerzését.²⁶ A fejlődő világ államai azonban határozottan elutasították ezt a tervet, hiszen az tovább növelné a fejlett, illetve északi országok arányát a BT állandó tagjai között.²⁷

A világszervezet létrehozásának közeledő hatvanadik évfordulója is hozzájárult ahhoz, hogy a BT reformja körüli vita újra lángra kapjon. Követve az előző évek hagyományait, az ENSZ 59. Közgyűlésén felszólalóknak is szinte mindegyike foglalkozott ezzel a kérdéssel. Talán csak az számított újdonságnak, hogy a négy, állandó tagságra komoly eséllyel pályázó állam Brazília, India, Japán és Németország vezetői összefogtak, és megállapodtak egymás szándékainak kölcsönös támogatásában. Abban is egyetértettek, hogy szükséges lenne a nem-állandó tagság létszámának növelése és rajtuk kívül egy afrikai országnak is helyet kellene biztosítani a BT állandó tagjai között, valamint, hogy a változtatás érdekében a továbbiakban egyeztetik lépéseiket is.²⁸

Az euro-föderalisták körében felmerült egy olyan gondolat is, mely szerint az angol és a francia állandó tagságot fel kéne váltani egy – az Európai Unió tagországait megillető – közös hellyel. E javaslat egyik legfőbb szorgalmazója a regionális hatalmi pozícióját féltő Olaszország volt,²⁹ amely ez alkalommal az európai egységre és egyéb magasztos érdekekre való hivatkozással próbálta megakadályozni az örök rivális Németország állandó taggá válását. Noha Ausztria,³⁰ Belgium,³¹ Svédország,³² sőt már az Európai Parlament képviselői³³ is

²⁶ Müller, Joachim: *Reforming the United Nations. The Quiet Revolution*, Kluwer Law International, 2001, p. 63.

²⁷ Müller: i.m. p. 145.

²⁸ Lásd pl. *For a Reform of the United Nations System*, Address by Joschka Fischer Minister for Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany to the General Assembly of the United Nations, New York, 23 September 2004.

²⁹ Statement by the Minister of Foreign Affairs the Honourable Franco Frattini to the 59th General Assembly of the United Nations, New York, September 23, 2004.

³⁰ Statement by H.E. Dr. Benita Ferrero-Waldner Federal Minister for Foreign Affairs of the Republic of Austria at the 59th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 23, 2004.

³¹ Statement by H.E. Mr. Louis Michel Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of Belgium, New York, 23 September 2003.

³² Statement by His Excellency Mr. Göran Persson Prime Minister of Sweden in the General Debate of the 59th Regular Session of the General Assembly of the United Nations, New York, 21 September 2004.

támogatólag nyilatkoztak a fenti elképzelésről, annak elfogadására – elsősorban Franciaország és az Egyesült Királyság valószínűsíthető ellenállása miatt – minimális az esély.

Mint már korábban utaltam rá, számtalan állam aspirál állandó BT -tagságra. Az állandó tagok számának túlzott megnövelése azonban kedvezőtlenül hathat a Tanács munkavégzésének hatékonyságára. Éppen emiatt merült fel az ún. *régiókat megillető helyek* kialakításának gondolata, mely szerint a nem európai államoknak járó új BT tagsági helyeket, az adott földrészhez tartozó különböző országok esetleg egymást váltva, (rotációs³⁴ vagy más³⁵ alapon) töltsék be.³⁶

Olaszország korábbi *rotációs megoldást* szorgalmazó indítványa, azaz hogy a jelenlegi állandó és nem-állandó tagok mellett, kerüljön kiválasztásra egy külön országcsoport, melynek tagjai – az odatartozók középhatalmi súlyából és befolyásából kifolyóan – a többi ENSZ tagállamhoz képest nagyobb gyakorisággal jelenhetnének meg a BT tagjainak sorában, sem hozott áttörést a Tanáccsal kapcsolatos vitában. Olaszország e lőterjesztése a következőket tartalmazta: a BT-t 10 új helyel kellene kibővíteni, melyeket regionális csoportok között osztanának fel, méghozzá oly módon, hogy egy-egy helyen három ország rotációs alapon, kétévente váltaná egymást.³⁷

A kilencvenes évek közepén állt elő Monaco a napjainkban újra igen aktuális *fél-állandó tagság (semi-permanent members)*³⁸ kialakításának ötletével, mely szerint egyes

³³ Lásd pl. Laschet Report: Report on the Relations between the European Union and the United Nations, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Rapporteur: armin Laschet, 16 December 2003 (A5-0480/2003) és Tamás Tibor: EP-javaslat: az unió legyen az ENSZ BT tagja *NOL*, 2003. szeptember 22. <http://www.nol.hu/cikk/127336/> 2004.10.29.

³⁴ *Permanent Regional Rotating Seats – PRRS*. Pl. Slaheddine Abdellah, tunéziai ENSZ -nagykövet 1996. február 28.-ai és március 25.-ei nyilatkozatai: Lásd: Fassbender: i.m. p. 257; Winkelmann: i.m. pp. 64 -65. Norvégia javaslata. Lásd: U.N. DOC. A/AC.247/1996/CRP.19, 3 July 1996.

³⁵ Pl. Malaysia javaslata. Lásd: U.N. DOC. A/AC.247/1996/CRP.18.

³⁶ Daws, Sam: Seeking Seats, Votes and Vetoes in: *The World Today*, London, Vol. 53, No. 10, October 1997, p. 257.

³⁷ Afrika és Ázsia összesen 5, a latin-amerikai és karibi országok 2, a nyugat-európai és észak-amerikai országok csoportja 2, Kelet-Európa pedig 1 helyet kapna. Tehát minden 6 évből 2 év járna az egyes fél-állandó tagoknak. Ez azt jelenti, hogy a 10 fél-állandó helyen összesen 30 középhatalom rotálna. Felvetődik a kérdés, hogy a tíz hagyományos nem-állandó helyet, e javaslat megvalósulása esetén, milyen országok töltenék be? Miniállamok talán? U.N. DOC. A/AC.247/5 (g), May 15, 1995, 7, Italy, és Daws: i.m. p. 257.

³⁸ A *semi-permanent* fogalmát többféleképpen lehet értelmezni. Egyesek szerint ezek „seats to be shared for two-year periods by two or more countries”, ezzel szemben Malaysia azon a véleményen van, hogy ez „a third category of members electable for a period of five to six years”. Lásd: Winkelmann: i.m. p. 71. Én ez utóbbi értelmezést veszem alapul, azzal a kiegészítéssel, hogy minden olyan javaslatot ide sorolok, amely a jelenlegi nem-állandó tagokat megillető 2 évnél hosszabb időszakot említ. Egyes szerzők egyébként „tenured / standing membership” elnevezéssel illetik ezt a megoldást. Otunnu, Olara A.: *The Peace and Security Agenda of the United Nations: From a Crossroads into the Next Century*, Proceedings of the Inaugural Symposium on the United Nations System in the Twenty-first Century, 21-22 November 1995, UNU Headquarters, Tokyo, Japan. <http://www.unu.edu/unupress/un-21-report.html> 2004.10.29.

„vezető hatalmak”³⁹ hosszabb ideig lehetnének a Tanács tagjai. A monacói javaslat szerint a leköszönő fél-állandó tagok azonnali újraválasztása is lehetséges lenne.⁴⁰

Egy másik, hasonló eredménnyel járó indítvány a nem-állandó tagok vonatkozásában számolna fel az *azonnali újraválasztás* tilalmát, s ezzel egy vétójoggal nem rendelkező, *de facto* állandó tagságot tenne lehetővé.⁴¹

Néhány szerző – az eddig említett javaslatoknál sokkal tovább menve – a BT-t alapjaiban változtatná meg. Noha e radikális előterjesztések megvalósulására a közeljövőben nem sok az esély, mégis fontosnak tartom, hogy ezekkel is foglalkoznunk, hiszen a szerzők meglátásai nagyon is elgondolkodtatóak.

Köztudott, hogy Földünk államainak politikai, gazdasági, katonai ereje idővel megváltozhat. Egyikük fejlődik, a másik hanyatlik. Gondoljunk csak az ázsiai kistigrisekre, vagy éppen Oroszországra. Ebből indult ki *Jeffrey Laurenti*, aki már évek óta hangoztatja, hogy egy esetleges BT reformnál nem célszerű az új tagok név szerinti rögzítése, hiszen a nemzetközi erőviszonyok megváltozása esetén a jelenlegihez hasonló problémákkal találnák szembe magukat azok, akik később a BT átalakítását kívánnák.

Laurenti ezért úgy gondolja, hogy a BT tagjainak kiválasztásánál fokozatosan át kellene állni a teljesítmény, a teljesítőképeség szerinti szelekcióra. Ez azt jelentené, hogy a BT egyes tagjait a jövőben objektív kritériumok (pl. az ENSZ bizonyos műveletekhez nyújtott anyagi, személyzeti, logisztikai támogatása) szerint választanák. A nemzetközi erőviszonyok esetleges változásai miatt az egyes államok hozzájárulási képességét bizonyos időszakok elteltével újból felértékelnék, és a BT tagsági helyeket az így kapott eredmények alapján osztanák szét.⁴²

Walter Hoffmann 1994-ben született javaslata szerint először öt, pénzügyi hozzájárulás és lakosságszám szempontjai alapján kiválasztott, kvázi-állandó taggal kellene kibővíteni a BT-t. Ezen államok megbízatása tíz évig szólna. A tíz éves időszak elteltével a jelenlegi „örökös” állandó tagságot is felváltaná a tíz évre szóló kvázi-állandó tagság.⁴³ A nem-állandó tagokat, Hoffmann elképzelése szerint, az egyes régióknak kellene választaniuk. Egy súlyozott szavazási

³⁹ „Leading powers”

⁴⁰ U.N. DOC. A/AC.247/1996/CRP.12, 17 June 1996.

⁴¹ Ausztrália, Ecuador, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia, Kanada és Németország vetették fel ezt az ötletet. Fassbender: i.m. p. 262; Daws: i.m. p. 257.

⁴² Laurenti a módszert „*quantification of capacities*”-nek, azaz a képességek számszerűsítésének, magát az eljárást pedig „*periodic revaluation of capacity to contribute*”-nak, azaz a hozzájárulási képesség időszakos felértékelésének nevezi. Laurenti, Jeffrey: *Reforming the Security Council: What American Interests?* UNA-USA Occasional Paper Series, UNA-USA, New York, 1997; Laurenti, Jeffrey: *Reforming the United Nations Security Council: Will Its Time Ever Come?* Paper presented at the „What is expected of United Nations diplomacy now?—Seeking peace and prosperity in the 21st century” symposium, Tokyo, 17 March 2003. <http://www.una-usa.org> 2004.10.29.

⁴³ A szerző tervei szerint tehát 2001-től a húsztagúra bővült BT 5 állandó, 5 kvázi-állandó, 10 nem-állandó tagból, 2011-től pedig 10 kvázi-állandó és 10 nem-állandó tagból állt volna.

rendszer szerint működő, megerősített Közgyűlés pedig képes lenne megakadályozni bizonyos BT határozatok végrehajtását. Hoffmann azt is kívánatosnak tartja, hogy a Nemzetközi Bíróságot megillessze a bírói felülvizsgálat joga a nem agresszióról döntő BT határozatok tekintetében.⁴⁴

Maurice Bertrand „tabula rasa” koncepciója egy teljesen új Biztonsági Tanács létrehozását célozza. Az általa elképzelt 23 tagú ún. Globális Biztonsági Tanácsban (GBT) a százmilliónál nagyobb lakosságú államok, illetve azok, melyek a világ össz-GNP-jének legalább 2.5%-át állítják elő, automatikusan tagságot szereznének. A megmaradt helyeket regionális elektori testületek⁴⁵ által választott államok kapnák meg. Határozatait a GBT egyszerű többséggel, esetenként pedig 2/3-os minősített többséggel, vagy súlyozott szavazati elv alkalmazásával hozná. A Globális Biztonsági Tanácsban, melynek mandátuma többé-kevésbé felölelné a jelenlegi BT és ECOSOC mandátumát, egyetlen állam sem rendelkezne vétójoggal.⁴⁶

A vétójog

A BT átalakításának, a tagság összetétele mellett, a vétójog a másik kulcskérdése. Arról az előjogról van itt szó, melyet sokan – különösen a fejlődő országok – antidemokratikusnak, anakronisztikusnak, igazságtalannak tartanak, míg mások – elsősorban a jelenlegi állandó tagok – az általuk nyújtott múltbeli, ill. jelenlegi pénzügyi, katonai hozzájárulásuk, vagy bizonyos magatartásuktól való tartózkodás megérdemelt *quid pro quo*-jaként tekintenek erre az intézményre.⁴⁷

Egy határozat csak akkor lehet hatékony, ha annak meghozatalát és végrehajtását a nagyhatalmak is támogatják.⁴⁸ Ezért a vétójog, legalábbis az állandó tagok szerint, csupán

⁴⁴ A súlyozott szavazási rendszert azonban csak költségvetési és más fontos kérdések megvitatásakor, illetve a BT - határozatok végrehajtásának megakadályozásakor alkalmaznák.. Hoffmann, Walter, Esq.: *United Nations Security Council Reform and Restructuring*, Livingston, NJ: Center for UN Reform Education, 1994. A mű egyes részletei megtalálhatóak az alábbi honlapon: <http://www.unreformcenter.org/orgs.htm> 2004.10.29.

⁴⁵ Bertrand szerint a regionális elektori testületek (*regional elector college*) által választott GBT tagok száma 11 lenne.

⁴⁶ Ghehali, Victor-Yves: *United Nations Reform Proposals since the End of the Cold War: An Overview* in: Bertrand, Maurice – Warner, Daniel (eds.): *A New Charter for a Worldwide Organisation?* Kluwer Law International, 1997, pp. 88-89.

⁴⁷ Pl. az ENSZ-rendszeren, azaz a nemzetközi jog és a multilateralizmus elvei által meghatározott kereteken kívül való „tevékenykedéstől” való tartózkodásra kellene itt gondolnunk, azonban a történelmi tapasztalatok és különösen a legutóbbi iraki események fényében ez az érvelés igen komolytalannak tűnik. Felmerül a kérdés: az Egyesült Államok megérdemli ezt a speciális előjogot? Daws: i.m. p. 257.

⁴⁸ Tadokoro: i.m. p. 127.

egyfajta plusz garancia arra, hogy a költségviselő államnak ne kelljen részt vennie olyan akcióban, melyet önmaga nem támogat.⁴⁹

Előfordult már, hogy egy speciális előjogokkal nem rendelkező nagyhatalom figyelmen kívül hagyta az adott szervezet határozatát,⁵⁰ sőt esetleg ki is lépett belőle.⁵¹ Éppen ezért a vétójogot sokan csak a nemzetközi realitások egyfajta élethű leképeződésének tartják. Véleményük szerint, nem a vétójog maga, hanem a vétójoggal való visszaélés az, ami – különösen a hidegháború idején – akadályozta a BT hatékony működését.⁵²

Egy olyan világban azonban, ahol az ENSZ által irányított békefenntartó missziókban való részvétel szinte teljesen önkéntes, és a BT egyes tagjai fittyet hányva az Alapokmány rendelkezéseire, „világmegváltó” unilateralista politikát gyakorolnak, a vétójog léte az állandó tagok által hangoztatott „ellenérték-elv” alapján egyre kevésbé igazolható.⁵³

A vétójog *változatlan formában történő fenntartása*, vagyis hogy egy kibővített BT esetén is csak a jelenlegi öt állandó tag rendelkezzen vétójoggal,⁵⁴ valószínűleg a napjainkban már gyakran hallható kritikus hangok további felerősödését jelentené, ezért hosszú távon, legalábbis átgondolandó a jelenlegi helyzet fenntartása.

A *vetójog megszüntetése*⁵⁵ a másik véglet, mely – többek között – a jelenlegi állandó tagok ellenállása miatt kivitelezhetetlen. Sokan antidemokratikus eszköznek tekintik, én mégsem tartom ezt a speciális előjogot eleve hibás, igazságtalan elgondolásnak. Furcsa lenne, ha egy költségviselő, nagy lakosságszámú, befolyásos állam, és az éppen BT-tagdá válasszott miniállamok azonos jogokkal rendelkeznének a Tanácsban. Különösen egy olyan korban, amikor a szuverén egyenlőségen alapuló államközpontúság egyre inkább megkérdőjeleződik.

Amennyiben a tagállamok a fenti két megoldást nem tartják elfogadhatónak, számtalan egyéb lehetőség közül választhatnak, ezek azonban egytől-egyig a jelenlegi vétójog bizonyos mértékű módosítását kívánják.

⁴⁹ Daws: i.m. p. 258. A kilencvenes évek ENSZ békefenntartó misszióiban résztvevő államok körét vizsgálva, azonban kiderül, hogy ez az érv napjainkban nem állja meg a helyét, hiszen jelenleg a tíz legtöbb kéksisakost adó ország mindegyike a fejlődő világ tagja. Lásd: Lehoczki Bernadett: A fejlődő államok részvétele az ENSZ békefenntartó tevékenységében – különös tekintettel Pakisztánra, *Kül-Világ*, I. évfolyam 2004/3, p. 3. www.kul-vilag.hu 2004.10.29.

⁵⁰ Pl. ECOSOC, Közgyűlés

⁵¹ Pl. UNESCO

⁵² Bourantonis, Dimitros: Reform of the Security Council and the Non-Aligned States in: *International Peacekeeping*, Vol. 5, No.1, Spring 1998, p. 101.

⁵³ Daws: i.m. p. 258.

⁵⁴ A 90-es években többek között Ausztrália, Chile, Ecuador, Olaszország, Mauritius, Pakisztán, Szamoa, Spanyolország, Svédország és Izland támogatták ezt a megoldást. Fassbender: i.m. p. 270. Az 59. Közgyűlésen pl. az Egyesült Királyság beszélt ennek szűkségességéről.

⁵⁵ Pl. Kolumbia, Kuba, Guatemala, Malajzia, Új-Zéland, Líbia, Szudán és Jemen támogatták korábban ezt a megoldást. Lásd: Fassbender: i.m. p. 264.

A vétójog új állandó tagokra történő esetleges *kiterjesztésének*⁵⁶ hatása a BT megítélésére nézve, attól függ, hogy mely államok lennének a vétójoggal rendelkező új állandó tagok. Egyes fejlődő országok állandó taggá válása javítaná a BT legitimitását, ennek azonban az ellenkezője történne akkor, ha csak Japán és Németország részesülne ebben az előjogban.

A vétójog *alkalmazhatóságának korlátozását* támogatók⁵⁷ szűkítenék azon kérdéseknek a körét, melyekkel kapcsolatban a vétójoggal rendelkező tagok élhetnének e speciális jogukkal.⁵⁸ Többen javasolták, hogy csak az Alapokmány VII. fejezete⁵⁹ alá tartozó döntéseknél legyen gyakorolható a vétójog, viszont kizárnák annak alkalmazhatóságát az alábbi kérdéseknél⁶⁰: (a) új tagok felvétele;⁶¹ (b) tagsági jogok felfüggesztésével kapcsolatos döntések;⁶² (c) tagok szervezetből történő kizárása;⁶³ (d) a Főtitkár kinevezése;⁶⁴ (e) humanitárius joggal kapcsolatos kérdések; (f) olyan vitákban, ahol az egyik fél egy állandó tag; (g) ideiglenes rendszabályok;⁶⁵ (h) az Alapokmány 50. cikke alapján hozott döntések; (i) intézkedések a megelőző diplomácia keretében; (j) ENSZ-megfigyelők kiküldése; (k) információgyűjtéssel és tényfeltárással kapcsolatos intézkedések; (l) bizonyos ügyek Nemzetközi Bíróság elé utalása.⁶⁶

Elvileg a vétójog alkalmazhatóságának szűkítését jelentené az is, ha kiterjesztően értelmeznék az eljárási kérdések⁶⁷ körét.

A néhány állam által felvetett *csoport-vétó* módszerének intézményesítése esetén egy döntés meghíúsításához adott esetben kettő,⁶⁸ három⁶⁹ vagy esetleg négy állandó tag nemleges szavazata lenne szükséges.

Az ún. *vétójog alkalmazási éves kvóta*⁷⁰ bevezetése hatékony módszer lehetne a vétójoggal való visszaélések megelőzésére, hiszen a vétójoggal rendelkező BT-tagok csak a legszükségesebb esetekben nyúlnának ehhez az eszközhöz.⁷¹

⁵⁶ Az állandó tagságra pályázó államok (pl. Brazília, Németország, Japán) természetesen ezt a megoldást támogatják, s az elmúlt években már többször tiltakoznak a vétójog nélküli „másodrangú” állandó tagság, vagy ENSZ -en belüli szóhasználatlal élve, a „kasztrált bika” szerep ellen. Laurenti (1997): i.m. p. 13.

⁵⁷ Az 59. Közgyűlésen pl. Svédország és Mexikó szorgalmazta a vétó korlátozását.

⁵⁸ Az 59. Közgyűlésen pl. Svédország és Mexikó szorgalmazta a vétó korlátozását.

⁵⁹ Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetén.

⁶⁰ Korábban pl. a NAM, Costa Rica, Ghána, Jamaica, Mexikó, Peru, Szingapúr, Spanyolország. Egyes államok (Pl. Tunézia, Írország, Mexikó, Szlovénia, Belize, Peru) pedig konkrétan meghatározták azon kérdések körét, melyeknél kizárnák a vétójog alkalmazásának lehetőségét. Fassbender: i.m. pp. 266-268.

⁶¹ Lásd: Alapokmány 4. cikk, 2. bek.

⁶² Lásd: Alapokmány 5. cikk.

⁶³ Lásd: Alapokmány 6. cikk.

⁶⁴ Lásd: Alapokmány 97. cikk.

⁶⁵ Lásd: Alapokmány 40. cikk.

⁶⁶ Lásd: Alapokmány 36. cikk.

⁶⁷ Lásd: Alapokmány 27. cikk, 2. bekezdés.

⁶⁸ Pl. Mongólia, Szingapúr, Tunézia, Hollandia, Olaszország, Malajzia. Fassbender: i.m. pp. 268-269.

⁶⁹ Pl. Belize. Winkelmann: i.m. p. 80.

Az ún. *külső kontroll* hívei⁷² pedig kívánatosnak tartanak, hogy egy a Tanácstól elkülönülő ENSZ-szerv (pl. Közgyűlés), előre meghatározott körülmények fennállása esetén (pl. amikor csak egy állandó tag szavaz nemmel) hatálytalaníthassa a kivetett vétót, ezzel tulajdonképpen felülbírálván a vétójogával élő állam döntését.

Egy elképzelés az utolsó pillanatban

2004. december 2-án került nyilvánosságra az a jelentés, amelyen Kofi Annan felkérésére 2003 ősze óta dolgozott egy tizenhat tagú szakértői testületet.⁷³ A grémium a kontinenseket és a világ civilizációit reprezentáló, magas rangú szakembereket és politikusokat gyűjtötte egybe.⁷⁴ A panel jelentését és most alább ismertető megállapításait a Főtitkár a következő, 60. Közgyűlés elé kívánja terjeszteni.

Megjósolható hogy a Főtitkár által létrehozott tanácsadó testület nem lesz képes mindenki számára elfogadható válaszokat adni a demokratikusság, legitimitás, hatékonyság tárgyalása során felmerült kérdésekre. Véleményem szerint nem is ez volt a feladata. Sokkal inkább az, hogy elkészítsen egy mérsékelt, konszenzuskereső, de a korábbiaknál azért jóval bátrabb ajánlásgyűjteményt,⁷⁵ amely a tagállamok számára kijelöli azt a még járatlan utat, mely

⁷⁰ *Annual quota*.

⁷¹ Barabé, Colonel J.G.J.C.: *The Security Council Reform: The Effectiveness - Democracy Tug-of-War*, Canadian Forces College, National Strategic Studies Course 2, 2000, p. 12.
<http://198.231.69.12/papers/nssc2/barabe1.doc> 2004.10.29.

⁷² Az 59. Közgyűlésen Malaysia támogatta ezt a megoldást, korábban pedig többek között Ukrajna, Uruguay, Kolumbia, Jamaica. Fassbender: i.m. p. 269.

⁷³ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations 2004.

⁷⁴ A testület neve *High-Level Panel on Global Security Threats and Reform of the International System*. Elnöke: Anand Panyarachun (Thaiföld korábbi miniszterelnöke), tagjai: a francia Robert Badinter (a francia szenátus tagja, korábbi igazságügyminiszter); a brazil João Clemente Baena Soares (az OAS korábbi főtitkára); a norvég Gro Harlem Brundtland (Norvégia korábbi miniszterelnöke, a WHO volt főigazgatója); a ghánai Mary Chinery-Hesse (korábbi ILO főigazgató-helyettes); az ausztrál Gareth Evans (jelenleg az International Crisis Group elnöke, Ausztrália korábbi külügyminisztere); az angol David Hannay (az Egyesült Királyság korábbi ENSZ nagykövete); az uruguayi Enrique Iglesias (az Inter-American Development Bank elnöke); az egyiptomi Amr Musza (az Arab Liga főtitkára); az indiai Satish Nambiar (India hadseregének korábbi altábornagya, majd UNPROFOR parancsnok); a japán Sadako Ogata (korábbi ENSZ menekültügyi főbiztos); az orosz Jevgeny Primakov (Oroszország volt miniszterelnöke); a kínai Qian Qichen (a népi Kína korábbi miniszterelnök-helyettese, majd külügyminiszter); a pakisztáni Nafis Sadiq (a UNFPA korábbi végrehajtó igazgatója); a tanzániai Salim Ahmed Salim (az OAU korábbi főtitkára); az amerikai Brent Scowcroft (az Egyesült Államok légi erejének korábbi altábornagya, biztonságpolitikai tanácsadó).
<http://www.un.org> 2004.10.29.

⁷⁵ A panel ausztrál tagjának, Gareth Evans -nek az elmondása szerint: „SG has made clear he wants the emphasis to be on the operationally deliverable rather than the intellectually or emotionally attractive.” Security Threats, Challenges and Change: the UN Secretary General's High Level Panel, September 20, 2004.
<http://www.globalsolutions.org/events/evans/evansspeech.html> 2004.10.29.

egy rugalmas, alkalmazkodásra és hatékony működésre képes szervezet megteremtése felé vezet.

A jelentés a BT összetételére vonatkozóan két modellt javasol. Az ún. „A” változat három nem-állandó, valamint hat állandó tag hozzáadásával összesen 24 -re növelné a Tanács tagjainak számát, azonban az új állandó tagoknak nem biztosítaná a vétójogot anakronisztikusnak tűnő intézményét.⁷⁶ Az ún. „B” modell – az állandó és nem állandó tagság mellett – egy harmadik kategória kialakítására tesz javaslatot. Ennek alapján a tervezett 24 tagú testületben az állandó tagok száma öt maradna, a nem állandó tagok létszámát eggyel növelnék, a fennmaradó 8 helyet pedig a jelentésben megjelölt négy földrajzi régió (Afrika, Amerika, Ázsia és a csendes-óceáni térség, Európa) államai között osztanák szét, ezzel megteremtve a vétójoggal nem rendelkező, 4 évre választott, de újraválasztható ún. *fél-állandó* tagok kategóriáját.⁷⁷

Minden bizonnyal az összetétellel kapcsolatos kérdések váltják majd ki a leghevesebb vitákat a Tanács jövőjével foglalkozó fórumokon. Én legalább ilyen fontosnak tartom azonban a jelentésnek azon passzusait, melyek az intézmény megerősítését szolgálják. Nagyon helyesen a panel hangsúlyozza, hogy az állandó tagok a vétójogot azért kapták, hogy cserébe extra felelősséget és terheket vállaljanak a nemzetközi biztonság előmozdítása érdekében.

A jelentés megpróbál maradéktalanul érvényt szerezni az Alapokmány 23. cikkében foglaltaknak, mely szerint a taggá válás feltétele nem pusztán a méltányos földrajzi elosztás, hanem a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és a világszervezet egyéb céljai tekintetében nyújtott hozzájárulás is. Ennek alapján az egyes régiók vétójog nélküli új állandó vagy fél-állandó tagjainak kiválasztása az adott tagállam által befizetett tagdíj, illetve önkéntes költségvetési hozzájárulás mértéke, valamint a békefenntartó hadműveletekhez való tagállami hozzájárulás alapján történne.⁷⁸ Ezzel a módszerrel javítani lehetne a Tanács döntéseinek végrehajthatóságát.

A BT szerkezetének módosítása esetén el kell kerülni azokat a megoldásokat, melyek bizonyos előjogokat állandósítanának, mivel az erőviszonyok megváltozása esetén ezek a szervezet működését károsan befolyásolhatják. Feltétlenül szükséges ezért egy olyan korrekciós mechanizmus intézményesítése, mely lehetővé tenné az időszakonkénti felülvizsgálatot, ezzel biztosítva, az „örökre szóló” privilégiumok adományozása helyett, a képességek és nyújtott teljesítmény szerinti szelekciót.

⁷⁶ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 252.

⁷⁷ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 253.

⁷⁸ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 244, 249, 254

Erre gondoltak a panel tagjai akkor, amikor megfogalmazták, hogy a Tanács összetétele még esetleges módosítása esetén sem tekinthető „állandónak”, megváltoztathatatlanak és szükségesnek tartják a teljes összetétel 2020-as felülvizsgálatát, valamint az egyes tagok által nyújtott hozzájárulások kiértékelését.⁷⁹

Bizonyos értelemben a „B” változatban javasolt ún. fél-állandó kategória kialakítása is működhetne egyfajta korrekciós mechanizmusként. Ez a módszer megkönnyítené, hogy az ENSZ – a fél-állandó tagok megválogatásával – alkalmazkodhasson a folyamatosan változó nemzetközi erőviszonyokhoz. A harmadik kategória meghonosításával egyszersmind a Világszervezet anyagi problémái is enyhülhetnének, hiszen az egyes fél-állandó tagok a pozíciójuk elvesztésétől való félelem miatt, az arra pályázók pedig a tagság megszerzése reményében, a megszokottnál jóval aktívabb szerepet vállalnának az ENSZ munkájában.

A világszervezet vezetői úgy látszik, belátták, hogy az előjogaikat féltve őrző állandó tagok érdekeivel szembe menő javaslatoknak minimális esélyük sincs az elfogadásra. A panel tagjainak ezért kellett érintetlenül hagyniuk a Tanács összetételénél jóval érdekenyebb vétójog kérdését. Figyelemre méltónak tartom azonban, hogy a panel tagjai a vétójog intézményét a demokratikusság követelményeivel összeegyeztethetetlennek tartják,⁸⁰ és felhívják a vétójoggal rendelkező állandó tagokat arra, hogy tartózkodjanak a annak alkalmazásától a népiirtással és a súlyos emberi jogi visszaélésekkel kapcsolatos határozatok meghozatalakor.⁸¹

A Tanács munkájának átláthatóságát, ellenőrizhetőségét célozzák az ún. „indikatív” szavazás meghonosítását célzó elképzelések,⁸² illetve a civil szervezetekre és a fegyveres erőket rendelkezésre bocsátó államokra vonatkozó, az Alapokmány 44. cikkére történő utalások.⁸³

A főtitkári panel által javasoltaknak a korábbi próbálkozásoknál talán nagyobb esélyük lesz az elfogadásra, hiszen mindkét modell arra tesz kísérletet, hogy a különféle igényeket összehangolva, mindegyik jelentős érdekcsoportnak juttasson valamit. A jelenlegi állandó tagok megőrizhetik hatalmi pozíciójukat, az állandó tagságra pályázó nagyhatalmak, bár vétójog nélkül, de végre tartósan ott lehetnek majd a nemzetközi politika alakulását

⁷⁹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 255.

⁸⁰ „...the veto has an anachronistic character that is unsuitable for the institution in an increasingly democratic age...”

⁸¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 256.

⁸² Az indikatív szavazás (*indicative voting*) egyfajta következmények nélküli „próbaszavazás” lenne, melynek során az esetleges „nem” szavazat nem minősülne vétónak, és a kapott eredménynek nem lenne kötelező ereje. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 257.

⁸³ Az Alapokmány 44. cikke alapján „a Tanács köteles az illető tagot felhívni arra, hogy – amennyiben kívánja – vegyen részt a Tanácsnak az illető tag fegyveres erőinek felhasználására vonatkozó határozatainak meghozatalában.” A jelentés szerint a fegyveres erőket szolgáltató államokat (TCC – troop-contributing country) megilleti az ún. „right to be fully consulted”, mely szóhasználatnak az Alapokmány segítségével történő értelmezése

meghatározó döntések meghozatalakor, a kis és közepes méretű államok pedig elfoglalhatják a vétójog nélküli állandó vagy fél-állandó kategória kialakításának köszönhetően felszabadult nem-állandó helyeket.

Záró gondolatok

A globális összefogást igénylő problémák közös megoldásokat igényelnek, ehhez pedig elengedhetetlen egy legitimként elismert, reprezentatív, döntéseinek kikényszerítésére képes, hatékony munkát végző világszervezet léte. Az ENSZ jelenlegi formájában nem felel meg a fenti követelményeknek.

Mit lehet ilyen esetben tenni? A tagállamok megvárhatják, hogy az ENSZ is a Népszövetség sorsára jusson, majd kissé módosított formában „újra feltalálhatják” azt. Létezik azonban egy ennél egyszerűbbnek tűnő megoldás: az ENSZ reformja, vagyis a világszervezet megerősítése. Ahhoz, hogy ez végre megtörténhessen, szükséges egy olyan hosszú távú elképzelés,⁸⁴ mely irányt mutat nem csak az ENSZ-nek magának, hanem a tagállamoknak, valamint a nemzetközi élet más szereplőinek is.

A hosszú távú stratégia kialakítása mellett, feltétlenül szükséges, hogy egy jelentős befolyással bíró, sokak által követett erő felvállalja a „vezető szerepet” (*leadership*).⁸⁵ De mely államok, államcsoportosulások hajlandóak és képesek erre?

Sokak szerint az Egyesült Államok vezetése nélkül a reformkísérletek kudarcra vannak ítélve. A jelenlegi adminisztrációnak köszönhetően, a mai amerikai külpolitika irányításában igen komoly szerepet játszanak az ENSZ, mint intézmény „elleneségei” (pl. *Heritage Foundation; Cato Institute; American Enterprise Institute; Federalist Society; Richard Perle; John Bolton; Paul Wolfowitz*).⁸⁶ A Bush-kormányzat elmúlt négy éve bebizonyította, hogy a neokonzervatívok demokratizálást követelő, világmegváltó idealizmus köntösébe bújtatott unilateralizmusa az ENSZ és a nemzetközi jog figyelmen kívül hagyását, valamint diktátorok által irányított, de olajban gazdag államok „megelőző megszállását” eredményezi. Ilyen

további kérdéseket vet fel. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Para. 258. A civil szervezetekre vonatkozó részt lásd a 260. paragrafusnál.

⁸⁴ Turbék Zoltán: *UN Reform: Vision, Political Will, and Leadership*. <http://www.un-globalsecurity.org/docpost/view.asp?c=7&submit=View> 2004.12.10.

⁸⁵ Turbék: *UN Reform: Vision, Political Will, and Leadership*

⁸⁶ Vanden Heuvel, William J.: *The United Nations and Its Enemies*, The Arthur Ross Lecture Series, Foreign Policy Association, October 30, 2003. <http://www.wfuna.org/docUploads/UNEnemies%2Epdf> 2004.10.29.

körülmények között ne számítsunk arra, hogy az Egyesült Államok lesz az ENSZ-reform elkötelezett élharcosa.

Amíg az USA ENSZ-hez való viszonya nem módosul (mondjuk a demokrata párt hatalomra kerülésének köszönhetően), a reformfolyamat „vezetését” felvállalhatná az Európai Unió. Ehhez azonban szükség lenne egy az eddiginél jóval egységesebb, határozottabb uniós álláspontra, melynek minél előbbi kialakításáért akár a nemrégiben csatlakozott Magyarország is lobbizhatna. Az egyre bővülő és mélyülő együttműködés az EU és a világ más régiói között, vagy az egyes tagállamok gyarmatbirodalmi múltjából megmaradt szoros, gyakran intézményesült államközi kapcsolatok mind-mind olyan csatornák, melyeket az ENSZ-reformhoz szükséges támogatás megszerzése érdekében igénybe lehet venni.

Hosszasan lehetne még sorolni az ENSZ-reform sikerének „hozzávalóit”, mégis én az elsődleges és legfőbb problémának azt látom, hogy a politikai és gazdasági önzés, szűklátókörű érdekpolitizálás, a már megszerzettől való lemondás hajlandóságának hiánya, valamint a változástól való félelem miatt az államokban még nem elég erős a megegyezésre irányuló szándék. Valódi elhatározás, határozott politikai akarat⁸⁷ nélkül azonban egyetlen, államokat tömörítő szervezet sem képes megújulni. Kidolgozhatunk újabbnál újabb javaslatokat, de amíg a tagok nem akarják megreformálni a szervezetet, komoly változásokra ne számítsunk.

Napjaink globálisan is érzékelhető problémái egytől-egyig az ENSZ reformját sürgetik. A szuverenitásukat féltő államoknak végre meg kellene érteniük azt, hogy a világszervezet megerősítése nem jelenti az államok hatalmának, az államiságnak a gyengülését. Ez nem egy zéró összegű játszma, melyben, ha az egyik nyer, a másik szükségszerűen veszít.

Növekvő gondjainkat egyre szorítóbb időkeretben kell megoldanunk.⁸⁸ Kofi Annan erőfeszítései azt mutatják, hogy ő már felismerte a helyzet komolyságát. Azt teszi, amit tennie kell. A többi már csak a tagállamokon múlik!

⁸⁷ Turbék: *UN Reform: Vision, Political Will, and Leadership*

⁸⁸ Erdős: i.m. p. 29.