

Turbék Zoltán:

Együttműködés az ENSZ és a nem-kormányzati szervezetek között

Jelen tanulmány azt kívánja vizsgálni, hogy a nemzetközi szinten egyre aktívabbá váló nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) milyen formában vesznek részt a világszervezet munkájában. A tanulmány vizsgálja azt is, hogy az elmúlt évek reformfolyamatában milyen mértékű figyelmet kapott az ENSZ és az NGO-k közti együttműködés kérdése, majd sorra veszi azokat a már végrehajtott intézkedéseket, valamint ajánlásokat, melyek az intézményrendszer, illetve a működési mechanizmusok módosításával a világszervezet és az NGO-k közti konstruktív együttműködés mélyítését célozzák.

Háttér

A globalizáció korában a „területi alapon szerveződő kormányzás rendszere”¹ egyre kevésbé képes hatékony válaszokat adni korunk kihívásaira. *Robert O. Keohane* már 1993-ban „közhelynek” tekintette azt a megállapítást, mely szerint „a nemzetközi politikai és gazdasági interdependencia aláásta a kormányok képességét céljaik egyéni akciók útján történő elérésére”.² *Abram Chayes* és *Antonia Handler Chayes* még ennél is tovább megy. 1995-ben megfogalmazott véleményük szerint a nemzetközi rendszer „túllépett” az *interdependencián*,³ és az „államok egymás közti kapcsolatait alakító, illetve a belső (i.e. nemzeti) gazdaságba és

* Turbék Zoltán jogász, az Erasmus University Rotterdam PhD-hallgatója. Kutatási témája a nemzetközi szervezetek közti együttműködés. A szerző ezúton is szeretne köszönetet mondani dr. Lakatos Istvánnak a cikk egy korábbi verziója kapcsán elmondott észrevételeiért.

¹ Coglianesi, Cary: *Transforming Global Governance: From Nations States to International Institutions*, A discussion paper prepared for the fourth annual Visions of Governance for the 21st Century conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 11-14, 1999, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 1999, p. 1. <http://www.ksg.harvard.edu/prg/cary/global.pdf/> 2006.01.09.

² Slaughter, Anne-Marie: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform, *AJIL* vol. 99, 2005, p. 624.

³ Ez egybeesik *Wolfgang Reinicke* álláspontjával, mely szerint a globalizáció, szemben az interdependenciával, már a nemzetközi rendszer szereplőinek (pl. vállalatoknak) „mély struktúráját” és stratégiai magatartását is átjárja. Slaughter: i.m. p. 629

politikába mélyen behatoló nemzetközi egyezmények, szervezetek és intézmények [sűrű rendszerévé⁴] vált”.⁵

A modern világban, *José E. Alvarez* véleménye szerint, az állam már nem rendelkezik „abszolút” hatalommal a lakossága és a területe felett.⁶ A nemzetközi szervezetek segítségével még a Kínához, USA-hoz hasonló államok sem képesek arra, hogy a lakosságuk elvárásainak maradéktalanul megfeleljenek.⁷ Ebben az értelemben a nemzetközi szervezetek az államok szuverenitásának gyengítése helyett épp hogy szuverenitás-erősítő szerepet töltenek be.⁸ Ezzel nagyrészt egybecseng *Anne-Marie Slaughter* megállapítása is, mely szerint az állam képességei önmagukban, „külső beavatkozás nélkül”⁹ ma már nem elegendőek a területén élő „nép kormányzásához – a biztonság, gazdasági stabilitás, némi prosperitás, tiszta levegő és víz, vagy akár a minimális egészségi színvonal biztosításához”.¹⁰ Gondoljunk csak a terrorizmusra, a határokon átnyúló bűnözésre, a környezetszennyezésre! Mind-mind olyan kihívások, melyekkel szemben a kizárólagos állami fellépés kudarcra, vagy legalábbis korlátozott eredményességre van ítélve.

Benedict Kingsbury véleménye szerint jelenleg az „erősödő nemzetközi kormányzás korában”¹¹ élünk, amikor is az állam – bár továbbra is a globális politika legfontosabb szereplője marad¹² – de már nem az egyedüli és kizárólagos meghatározója a világban zajló folyamatoknak.¹³ A nemzeti szuverenitás mindenhatóságába vetett hit meggyengült, az államok ma már nem képesek önmagukban megküzdeni az új, vagy megváltozott módon jelentkező fenyegetésekkel, kihívásokkal. *Niklas Luhmann* tehát nem véletlenül kritizálta azt, hogy a politikáról folytatott beszélgetések még manapság is csak az államra összpontosítanak.¹⁴

⁴ Eredeti szövegben: „*tightly woven fabric*”

⁵ Slaughter: i.m, p. 629.

⁶ Alvarez, José E.: *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press 2005, p. 615.

⁷ Alvarez: i.m. p. 616.

⁸ „*Sovereignty-strengthening*”. Alvarez: i.m. p. 616.

⁹ „*without external interference*”.

¹⁰ Slaughter: i.m, p. 624.

¹¹ „*The era of deepening international governance*”. Kingsbury, Benedict: *The International Legal Order, IILJ Working Paper* 2003/1, History and Theory of International Law Series, p. 3. <http://www.iilj.org> 2006.01.09

¹² Haas, Peter M. – Haas, Ernst B.: *Learning to Learn: Improving International Governance, Global Governance* Vol. 1. No. 3. Sept-Dec 1995, p. 257.

¹³ Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: Introduction in: Nye Jr, Joseph S. – Donahue, John D. (eds.): *Governance in a Globalized World*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, p. 12; Reinicke, Wolfgang H. – Benner, Thorsten – Witte, Jan Martin: *Shaping Globalization: The Role of Global Public Policy Networks* in: Bertelsmann Foundation (eds.): *Transparency: A Basis For Responsibility and Cooperation*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2002, p. 4. <http://www.globalpublicpolicy.net/> 2006.01.09.; Suter, Keith: *Reforming the United Nations* in: Thakur, Ramesh (ed.): *Past Imperfect, Future UNCertain. The UN at Fifty*, Macmillan Press 1998, p. 199; Woods, Ngaire: *Good Governance in International Organizations, Global Governance* Vol. 5. No. 1. Jan-Mar 1999, p. 41.

¹⁴ „*Wenn von Politik die Rede ist, tritt fast ausschließlich der Staat in den Blick.*” Pl. Luhmann, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt, 2000, p. 189; Reinicke – Benner – Witte: i.m. p. 25.

A nemzetközi porondon, az állam mellett feltűnt számtalan új szereplő (pl. a regionális és szubregionális szervezetek, a civil társadalom szerveződései, vállalatok, vagy akár az egyén).¹⁵ *James N. Rosenau* ezt a folyamatot nevezi ún. „szervezeti forradalomnak” (*organisational revolution*).¹⁶

Nagyrészt a globalizációs folyamatoknak (és különösen az internetnek, a felgyorsult kommunikációnak, az utazás könnyebbé válásának, stb.) köszönhető az, hogy az NGO-knak nem csupán a száma nőtt meg robbanásszerűen,¹⁷ hanem aktivitásuk, „láthatóságuk” és mindezzel befolyásuk is jelentősen fokozódott.¹⁸ Mindez – *Robert O. Keohane* és *Joseph S. Nye Jr.* szerint – a „világpolitika pluralizálódásához” vezetett.¹⁹

A tradicionális, államközi együttműködésen alapuló módszerek (pl. „hagyományos kormányközi diplomácia”²⁰) ma már egyre kevésbé hatékonyak. Az új kihívások újfajta válaszokat, konkrétan olyan innovatív nemzetközi együttműködési formákat, módszereket igényelnek, melyek kellően flexibilisek ahhoz, hogy a felgyorsult és folyamatosan változó világunk kihívásaira képesek legyenek gyors és hatékony válaszokat adni.

Keohane és *Nye* úgy látja, hogy részvételi jogokat követelő, megszorodott nem-állami szereplők nyomására a korábbi, kizárólag állami részvétellel működő,²¹ zárt ún. „klub-modell” (*club-model*)²² egyfajta nyitott hálózattá (*contested issue network*) fejlődik, melynek következtében a döntések ma már gyakran ún. „vegyes koalíciók”,²³ vagy *Wolfgang Reinicke*

¹⁵ Haas – Haas: i.m. p. 257.

¹⁶ Rosenau, James N.: *The Adaptation of the United Nations to a Turbulent World* in: Thakur, Ramesh: *Past Imperfect, Future UNCertain. The UN at Fifty*, Macmillan Press 1998, p. 186.

¹⁷ A *Union of International Organizations* adatai szerint a 1981 és 2001 közötti időszakban 13.000-ről 47.000-re nőtt az ismert nemzetközi NGO-k száma. 1998-ban a 12 legnagyobb, humanitárius segélyezéssel foglalkozó nemzetközi NGO összesített költségvetése kb. 3 milliárd USD volt, alkalmazottaik száma pedig meghaladta a 27.000 főt. Segaar: i.m. p. 1.

¹⁸ Brown, L. David – Khagram, Sanjeev – Moore, Mark H. – Frumkin, Peter: *Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations* in: Nye Jr, Joseph S. – Donahue, John D. (eds.): *Governance in a Globalized World*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, pp. 272-273.

¹⁹ Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Paper Series, February 2001, p. 8 [http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/\\$File/rwp01_004_nye_rev1.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/$File/rwp01_004_nye_rev1.pdf) 2006.01.09; Segaar, Derk: *New Dimensions of Multilateralism – The Evolving Role of NGOs in Global Governance*, draft, Center on International Governance, p. 6. <http://www.cic.nyu.edu/multilateralism13.html> 2006.01.09.

²⁰ Benner, Thorsten – Witte, Jan Martin: *Everybody's Business: Accountability, Partnerships, and the Future of Global Governance*, forthcoming in *Governance in: The 21st Century: the Partnership Principle* (London, Archetype Publishers, April 2004) p. 8. <http://www.globalpublicpolicy.net/> 2006.01.09

²¹ Benner – Witte: i.m. p. 1.

²² Más megfogalmazásban „club-like institutions”, „IO-based clubs” vagy „IO-centered clubs”. Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: *Democracy, Accountability and Global Governance*, manuscript, Cambridge, MA, Kennedy School of Government, 2001, pp. 18-20. <http://www.ksg.harvard.edu/> 2006.01.09.

²³ „Mixed coalitions.”

szóhasználatában „*triszektorális hálózatok*”²⁴ alkudozásának eredményeként születnek.²⁵ Ezeket a komplex, kevésbé intézményesített, innovatív mechanizmusokat, melyek a különféle képességekkel, forrásokkal és szakértelemmel rendelkező résztvevők együttműködését célozzák, más szerzők (pl. *Thorsten Benner* és *Jan Martin Witte*)²⁶ ún. „partnerségnek” (*partnership*) nevezik.

Ez a folyamat azonban nem jelenti azt, hogy az államok eltűnnének a nemzetközi színtérről.²⁷ Sokkal inkább egyfajta trendként kell ezt értelmezni, mely szerint a politikai hatalom és a kormányzási képességek egy része átkerül az állami szintről a sokszereplős nemzetközi szintre.²⁸

Változások a nemzetközi jogban

A tradicionális nemzetközi (államközi) jog rendszerében²⁹ a jogi norma keletkezésekor központi szerepet játszik az „állami hozzájárulás” (*state consent*).³⁰ Ezzel szemben, a jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy nemzetközi jogi normák gyakran kifejezett állami hozzájárulás nélkül keletkeznek, illetve módosulnak.³¹ *José E. Alvarez* ezt a nemzetközi intézmények szervei (pl. ENSZ Közgyűlése, Biztonsági Tanács, Titkárság) és más szereplők (pl. NGO-k) közti kölcsönhatással magyarázza, mely véleménye szerint drámai változásokat hozott a nemzetközi szokásjog és általános jogelvek fejlődésébe.³² Legújabb könyvében *Alvarez* azt írja, hogy a nemzetközi szervezetek nagyban hozzájárultak a nemzetközi jogalkotási folyamatokban résztvevő szereplők számának megszorodásához.³³ Ma már a multinacionális vállalatoknak, NGO-knak, sőt magának az egyénnek³⁴ is szerepe lehet a nemzetközi jog fejlesztésében.³⁵

²⁴ *Wolfgang Reinicke* „*trisektoral networks*” alatt azokat a hálózatokat (pl. *World Commission on Dams*) érti, melyekben a kormányok, az üzleti szféra szereplői és NGO-k egyszerre vesznek részt. Reinicke, Wolfgang: *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, *Foreign Policy*, no. 117 (Winter 1999-2000), p. 55.

²⁵ Keohane – Nye: *Democracy...* i.m. pp. 16, 21, 22

²⁶ pl. Benner – Witte: i.m.

²⁷ Suter, Keith, p. 199.

²⁸ Coglianesi: i.m. p. 6.

²⁹ *Traditional inter-state legal system*.

³⁰ Coglianesi: i.m. p. 5.

³¹ Kingsbury: i.m. p. 4.

³² Alvarez: i.m. pp. 593, 595.

³³ Alvarez ezt a jelenséget „*participant revolution*”-nak nevezi. Alvarez: i.m. p. 608.

³⁴ Pl. az emberi jogi fórumok előtti eljárások kezdeményezése (majd ezt követő bírói precedens születése) útján.

³⁵ Alvarez: i.m. p. 608.

Alvarez külön kiemeli, hogy az NGO-k megerősödésével a nemzetközi jog (annak mind tartalma, mind hatása) örökre megváltozott.³⁶

A Nemzetközi Bíróság által tárgyalt *Arrest Warrant-ügy* egyik bírója, *Christine van der Wyngaert* különvéleményében kifejtette, hogy „a nemzetközi szokásjog megállapításakor ma nem lehet teljes mértékben figyelmen kívül hagyni a civil társadalom véleményét”.³⁷ *Theodore Schilling* és *Pierre-Marie Dupuy* is azon a véleményen van, hogy a nemzetközi civil társadalom szerepe a nemzetközi jogalkotásban erősödik. Gondoljunk csak az 1997-es Ottawai Egyezményre a Taposóaknákról vagy a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumára!³⁸ Azonban az NGO-k többnyire csak közvetett módon, pl. a technikai kérdésekre adott szakvéleményekkel, a tárgyalások előrehaladásának segítségével, alternatív javaslatok, háttéranyagok kidolgozásával, tagállamok vagy szervezetek részére ún. *feedback* szolgáltatásával, továbbá *monitoring*-tevékenység útján befolyásolják a nemzetközi jogalkotási folyamatokat. Napjainkban gyakori a vitarendező mechanizmusok vonatkozásában gyakorolható jogosítványok (pl. petíciós jog) adományozása is.³⁹

Az ENSZ válasza a nemzetközi rendszer változásaira

Mivel az ENSZ is csak egy nyitott rendszer (*open system*), mely nem függetlenítheti magát a környezetéből érkező elvárásoktól, nem meglepő az sem, hogy a világszervezet – legintenzívebben *Kofi Annan* főtitkársága alatt – nyitott a nem-állami szereplők, így különösen a nem-kormányzati szervezetek⁴⁰, a transznacionális vállalatok⁴¹ és a regionális szervezetek⁴² felé. Jelen tanulmány e „nyitásnak”, illetve fokozódó és mélyülő együttműködésnek az NGO-kat érintő kérdéseit fogja vizsgálni.

³⁶ Alvarez: i.m. p. 611.

³⁷ „*the opinion of civil society ... cannot be completely discounted in the formation of customary international law today ... The Court fails to acknowledge this development, and does not discuss the relevant sources.*” International Court of Justice: *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, judgement of Feb 14, 2002, diss. Op. van den Wyngaert, paras 27-28.

³⁸ Schilling, Theodor: On the Constitutionalization of General International Law, *Jean Monnet Working Paper* 06/05, NYU School of Law 2005, pp. 24, 59. http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/GLWP_0505.htm 2006.01.09.

³⁹ Alvarez: i.m. pp. 611-612.

⁴⁰ Lásd a tanulmány következő oldalait.

⁴¹ Lásd pl. *Global Compact*.

⁴² Ezt bizonyítja az is, hogy 2005. július 25-26. között már hatodik alkalommal került megrendezésre az ENSZ és a releváns regionális szervezetek közti ún. magas szintű találkozó (A/60/341), valamint hogy az ENSZ Titkárságának Politikai Ügyek Főosztályán (*Department of Political Affairs*) belül nemrégiben létrejött egy ún. *standing committee*, melynek feladata a világszervezet és a regionális szervezetek közti párbeszéd és együttműködés további előmozdítása, valamint az eddigi döntések végrehajtásának figyelemmel kísérése.

A nemzetközi szervezetek és az NGO-k közti kapcsolatokat fontosságát jelzi az is, hogy az *International Law Association* (ILA) 2004-ben kiadott jelentése a nemzetközi szervezetek felelősségrevonhatóságáról⁴³ is külön foglalkozik ezzel a kérdéssel. A neves nemzetközi jogászok (pl. *Malcolm Shaw, Niels Blokker, Dan Saaroshi, etc.*) által megfogalmazott ajánlások szerint a nemzetközi szervezeteknek „megfelelő kapcsolatokat” kellene kialakítaniuk a hatáskörükbe tartozó területeken aktív NGO-kkal; létre kellene hozniuk olyan ún. „NGO kapcsolattartó szolgálatokat”, melyek az NGO-k nemzetközi szervezetek munkájába történő bevonását segítenék; valamint a nemzetközi szervezetek szakkérdésekkel foglalkozó részlegeinek rendszeresen össze kellene hívniuk olyan találkozókat (*briefings*), melyeken egyes NGO-k képviselői is lehetőséget kapnának arra, hogy konkrét ügyekben kifejtessék a véleményüket.⁴⁴

A sokszereplős nemzetközi rendszer és az új kihívások egyre inkább azt követelik, hogy az egyes szereplők ne másoktól elzárkózva, önállóan, hanem azokkal együttműködve tevékenykedjenek. Már az ENSZ sem működhet pusztán a tagállamok „eszközeként”, egyszerű „kormányközi fórumként”⁴⁵, függetlenül magától a nemzetközi élet többi szereplőjétől.

Az érintett és érdekelt tömegek, illetve csoportosulások⁴⁶ és az ENSZ közti kapcsolatok intézményesítésével, a világszervezet megnyerheti e szereplők támogatását, ezzel is erősítve központi helyét a nemzetközi rendszerben, valamint biztosítva „kormányzási módszereinek” (*pattern of governance*) fenntarthatóságát. Egy közvélemény, NGO-k, vállalatok és egyéb nem-állami szereplők által támogatott világszervezet az államok felől érkező politikai támadásokat (pl. *Bolton*) is könnyebben vissza tudná verni.⁴⁷

Véleményem szerint, az ENSZ előtt álló egyik legfontosabb feladat az, hogy a világszervezet maradéktalanul elsajátítsa azt a fajta szervezeti kultúrát (*organizational culture*) és azokat a menedzsment-módszereket, melyek a sokszereplős „hálózatok” szereplői, a

⁴³ International Law Association: *Accountability of International Organisations*, Final Report, Berlin Conference, 2004.

⁴⁴ International Law Association: i.m. pp. 16-17.

⁴⁵ „*Inter-governmental forum*”. Burall, Simon – Neligan, Caroline: *The Accountability of International Organizations*, *GPPi Research Paper Series* No. 2. Berlin 2005, p. 13.

⁴⁶ Keohane és Nye az állami kontextusban választókat, választókerületi szavazókat jelentő „*constituencies*” kifejezést használja a nemzetközi szintre vonatkoztatva. Keohane – Nye: *Between...* i.m. p. 24. Más szerzők inkább a „*stakeholders*” kifejezést alkalmazzák, mely Freedman meghatározása szerint a következőt jelenti: „*any group or individuals who can affect or is affected by an organization*”. Pl. Burall – Neligan: i.m. p. 8; Steets, Julia: *Developing a Framework: Concepts and Research Priorities for Partnership Accountability*, *GPPi Research Paper Series* No. 1. Berlin 2005, p. 10. <http://www.globalpublicpolicy.net> 2006.01.09

⁴⁷ Pl. Keohane – Nye: *Between...* i.m. pp. 24-25.

különböző szektorok, valamint a különböző szintek (pl. globális, regionális, állami, helyi) közti közvetítéshez és az együttműködés előmozdításához szükségesek.⁴⁸

Az ENSZ és az NGO-k közötti együttműködés története

Bár manapság egyes szerzők szeretik a nemzetközi szervezeteket és az NGO-kat egymás potenciális ellenségeiként, versenytársaiként beállítani, ha visszatekintünk a múltba, kiderülhet számunkra, hogy bizonyos részvételi jogok biztosításával épp a nemzetközi szervezetek segítették az NGO-kat abban, hogy a „nemzetközi civil társadalom” képviselőiként jelenhessenek meg a nemzetközi színtéren. A Népszövetséget életre hívó 1919-es párizsi békekonferencia volt az első, amely nem-állami csoportok (szakszervezetek, zsidó és cionista szervezetek, nőszervezetek, és az Amerikai Vöröskereszt) számára biztosította a részvétel lehetőségét.⁴⁹

Az ENSZ rendszerén belül kezdetekben a Közgyűlés és az ECOSOC játszott elsődleges szerepet az NGO-k megerősítésében, pl. konzultatív státusz⁵⁰ adományozásával. Az NGO-kkal való együttműködésnek azóta számtalan formája alakult ki, kezdve a dokumentumokhoz való hozzáférés, illetve írásos anyagok, észrevételek benyújtásának jogától a megfigyelői státusz (pl. a *Codex Alimentarius Commission*-ban⁵¹), sőt akár a tagság elnyeréséig (pl. a UNAIDS-ben⁵²). Napjainkban egyre gyakoribb az államok által a nemzetközi szervezetekre delegált közhatalom gyakorolásának⁵³ ellenőrzését célzó⁵⁴, illetve vitarendező mechanizmusok vonatkozásában gyakorolható jogosítványok adományozása is.⁵⁵

⁴⁸ Reinicke – Benner – Witte: i.m. p. 23; Ruggie, John Gerard: The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation, *Global Governance* Vol. 9. No. 2. Apr-June 2003, p. 315.

⁴⁹ Alvarez: i.m. p. 610.

⁵⁰ Az ún. konzultatív és a megfigyelői (*observer*) státusz közti különbség az, hogy az utóbbi, szemben az előbbivel, biztosítja a megfigyelői státuszt elnyert szereplőknek (pl. ENSZ-en kívüli tagállamoknak, vagy egyes kormányközi szervezeteknek) a döntéshozatali eljárásban való részvétel jogát (De itt sem ad szavazati jogot!). A konzultatív státusz elnevezés kigondolói ezzel a fajta megkülönböztetéssel is e státuszt elnyerő NGO-k másodlagos szerepét próbálták hangsúlyozni. Willets, Peter: From “Consultative Arrangements” to “Partnership”: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, *Global Governance* Vol. 6. No. 2. Apr-June 2000, p. 191.

⁵¹ <http://www.codexalimentarius.net> 2006.01.09.

⁵² A UNAIDS egyik tisztviselője szerint a UNAIDS-ben résztvevő NGO-k „not as observers, but as members” vannak jelen a UNAIDS Program Koordináló Testületében (*Programme Coordinating Board*), és „this was the first time this has happened in the UN system.” Nem meglepő, hogy az ECOSOC erre reagálva gyorsan közzétette, hogy „these arrangements ... are not to be regarded as setting a precedent.” Willets: i.m. p. 204.

⁵³ „exercise of *delegated public power*”. Pl. Hey, Ellen: Sustainable Development, Normative Development and the Legitimacy Decision-making, *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXXIV 2003, pp. 24-26.

⁵⁴ pl. Hey: Sustainable... i.m. pp. 18, 25.

⁵⁵ Alvarez: i.m. pp. 611-612.

Az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO) már az 1960-as évektől kezdve szorosan együttműködik az NGO-kkal. Az ENSZ Világélelmezési Programja (WFP) pedig 2000-ben több mint 1100 nemzetközi és nemzeti, továbbá számtalan helyi NGO-val dolgozott együtt.⁵⁶ De ezek csak kiragadott példák! Az elmúlt időszakban az ENSZ-rendszer szinte valamennyi szerve (UNCTAD, UNEP, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNESCO, WHO, IMO, WIPO, UNIDO, etc.⁵⁷) hozott olyan intézkedéseket, melyek az NGO-kkal és a civil társadalom más szerveződéseivel való együttműködés előmozdítását, szorosabb kapcsolatok kialakítását célozzák. Mindez, *David Steele* szerint, oda vezetett, hogy az NGO-k az ENSZ rendszerén belül ma már egyfajta új „erőcsoportként” (*power group*) működnek.⁵⁸

Érvek – ellenérvek

Az NGO-k különleges szerepet töltenek be a nemzetközi rendszerben.⁵⁹ E szerep különlegessége elsősorban a nemzetközi rendszer többi szereplőjétől eltérő természetükkel, különleges munkamódszereikkel, képességeikkel, és a rendelkezésükre álló sajátos eszközökkel magyarázható.

Az NGO-k hatékonyak az egyes társadalmi problémák láthatóvá tételében, tudatosításában.⁶⁰ A figyelemfelkeltés legváltozatosabb eszközeihez tudnak nyúlni.⁶¹ Sok esetben hatékonyan bizonyultak a közvélemény befolyásolásában, vagy akár a döntéshozók cselekvésre kényszerítésében is. Egyes ügyekben⁶² képesek akár nemzetközi szintű összefogást generálni, továbbá rendelkeznek olyan műveleti képességekkel, melyek katasztrófahelyzetekben⁶³ nagyszerűen alkalmazhatók.

Az NGO-k azzal, hogy államok által elfeledett, mellőzött értékeket, érdekeket és csoportokat jelenítenek meg a globális politikai folyamatokban, nem csak kiegészítik és szélesítik a politikai párbeszédet, hanem nagyban segítik a megalapozottabb és legitimebb

⁵⁶ Joint Inspection Unit (prepared by Francesco Mezzalama): *Involvement of Civil Society Organizations Other Than NGOs and the Private Sector in Technical Cooperation Activities: Experiences and Prospects of the United Nations System*, JIU/REP/2002/1, United Nations, Geneva, February 2002, pp. 8-9.

⁵⁷ Joint Inspection Unit: i.m. pp. 6-11.

⁵⁸ Steele, David: *United Nations Reform, Civil and Sometimes Uncivil Society*, *Transnational Associations* 6/2000 Nov/Dec, p. 283.

⁵⁹ Egyes szerzők egészen odáig merészkednek, hogy már a „világ új szuperhatalmaként” emlegetik az NGO közösséget. Pl.: Deen, Thalif: *'New Superpower' Seeks 'Better World'*, Inter Press Service, June 3, 2005. <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/growing/2005/0603superpower.htm> 2006.01.09.

⁶⁰ Brown – Khagram – Moore – Frumkin: i.m. p. 283.

⁶¹ Lásd pl. látványos *Green Peace* akciók.

⁶² Pl. taposóaknák elleni nemzetközi mozgósítás.

döntések meghozatalát is.⁶⁴ És bár az NGO csak kivételes esetben rendelkeznek formális döntéshozatali jogokkal, szakértelmükkel, háttéranyagok elkészítésével, továbbá kreatív, alternatív javaslatok kidolgozásával, még e jogok nélkül is érdemben tudják befolyásolni a tárgyalások kimenetelét.

Gyakran éri kritika az ENSZ demokratikusságának hiányát. Több szerző (pl. *Daniele Archibugi, Jeffrey Segall*) az emberek és az ENSZ rendszer között húzódo szakadékkal magyarázható ún. demokratikus deficitet tekintik az ENSZ alapvető gyengeségének.⁶⁵

Való igaz, hogy egy demokratikus korban az állami szint felett zajló, pl. ENSZ által végzett „kormányzási” tevékenység legitimitásához elengedhetetlen a megfelelő ellenőrző mechanizmusok intézményesítése. Naivitás lenne azonban azt gondolni, hogy a demokratikus államokban alkalmazott módszerek (pl. választások) nemzetközi szintre történő szimpla átmásolása kivitelezhető.⁶⁶ Ennek oka többek között az, hogy globális szinten hiányzik a demokrácia-elméletek által előfeltételnek tartott államhoz hasonló szervezetrendszer, erős identitás-közösség (*démosz*),⁶⁷ valamint koncentrált intézményi hatalom.⁶⁸ Az ENSZ munkájának ellenőrzése tehát csak a demokrácia hagyományos (államokban alkalmazott) módszereitől eltérő, alternatív megoldásokkal történhet.

Ebből a szempontból is jelentősége lehet az NGO-knak, hiszen az elmúlt évtized bebizonyította, hogy az NGO-k jelenléte nyitottabbá és transzparensbé teszi a kormányközi folyamatokat, továbbá javítja a végrehajtás ellenőrzöttségét. Az ENSZ-ben zajló munka, illetve az egyes megállapodások, döntések végrehajtásának folyamatos nyomon követésével⁶⁹ képesek számadásra kényszeríteni a világszervezetet, illetve tagállamait.⁷⁰ Az NGO-k az ENSZ és tagállamainak „intézményesített lelkiismereteként”, másképp fogalmazva egyfajta külső, független kontroll-mechanizmusaként is képesek működni.

Az NGO-k fokozottabb részvétele az ENSZ-ben tehát a világszervezet hitelességét, legitimitását, és ennek következtében relevanciáját is erősítené. *Keohane* és *Nye* sem véletlenül

⁶³ Brown – Khagram – Moore – Frumkin: i.m. p. 281

⁶⁴ Lásd még Alvarez: i.m. p. 633.

⁶⁵ Alger, Chadwick F.: Thinking About the Future of the UN System, *Global Governance* Vol. 2. No. 2. Apr-June 1996, p. 347

⁶⁶ Grant, Ruth W. – Keohane, Robert O.: Accountability and Abuses of Power in World Politics, *IILJ Working Paper* 2004/7, p.2. <http://www.iilj.org> 2006.01.09; Kingsbury: i.m. p. 21; Schermers, H. G. – Blokker, N. M.: *International Institutional Law*, 4th edition, Boston, Martin Nijhoff Publishers 2003, paras. 19-30, 1890-1902; Hey: *Sustainable...* i.m. p. 5.

⁶⁷ Pl. Hey: *Sustainable...* i.m. p. 14; Bodansky, D.: The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law, 93 *AJIL* 1999, pp. 615-616.

⁶⁸ *Organised polity; strong identity-community; concentrated institutional powers of a government*. Kingsbury: i.m. p. 21.

⁶⁹ Monitor-tevékenység.

⁷⁰ Pl. Suter, Keith, p. 202.

írja azt több helyütt, hogy azt NGO-k bevonása nélkül valószínűtlen, hogy a „multilaterális kormányzás szigetei” (mint pl. az ENSZ, WTO) megőrizhetnék legitimitásukat.⁷¹

Nem hallgathatjuk el azonban azon ellenérveket, melyeket az NGO-k és ENSZ közti együttműködéssel szemben szoktak felhozni. Számos szerző vetette már fel azt, hogy az NGO-k nem rendelkeznek demokratikus mandátummal, a civil társadalomnak valójában csak önjelölt (*self-selected*)⁷² képviselői, hiszen nem választás útján jönnek létre,⁷³ és köreikben is általános a külső ellenőrző mechanizmusok (pl. NGO-k ellenőrzésére formálisan is feljogosított szervezetek⁷⁴) hiánya.⁷⁵

Fernando Henrique Cardoso véleménye azonban az, hogy a civil társadalom szervezeteinek legitimitása nem azoktól ered, akiket képviselnek, vagy valamiféle egyéb módon megszerzett, külső mandátumból. Az NGO-kat az általuk végzett munka és az általuk elért eredmények teszik az ENSZ legitim partnereivé.⁷⁶ Vagyis többek között az, hogy szakértői munkát végeznek, ellenőrzik az emberi jogok érvényesülését, menekülttáborokat működtetnek, segélyszállítmányokat juttatnak el a rászorulókhöz⁷⁷ (Az NGO közösség által szolgáltatott segély értéke még a teljes ENSZ rendszer által nyújtottat is meghaladja.⁷⁸), és ma már aktív szerepet töltenek be a konfliktusok kezelésében⁷⁹ is.

Az államok központi szerepét védelmező szerzők részéről gyakran elhangzó további ellenérv az, hogy az államok gyengülése és a transznacionális civil társadalom erősödése csak tovább fokozná a globális egyenlőtlenségeket.⁸⁰ Ezt a felvetést azonban csak annyiban tartom jogosnak, amennyiben azt az NGO-k köreikben is tapasztalható nyugati/északi dominanciára vonatkoztatjuk. A szegényebb országok civil szervezeteinek megerősítésével azonban már az ENSZ-ben is sokszor foglalkoztak, ennek orvoslására több program is indult.

⁷¹ Keohane – Nye: *Between...* i.m. p. 18; Keohane – Nye 2000: i.m. p. 32.

⁷² Keohane – Nye: *Between...* i.m. p. 14.

⁷³ Keohane – Nye: *Democracy...* i.m. p. 16.

⁷⁴ Grant – Keohane: i.m. p. 20.

⁷⁵ Pl. Alvarez: i.m. p. 627-628; Hey, Ellen: *Teaching International Law, State-consent as Consent to a Process of Normative Development and Ensuing Problems*, Kluwer Law International, 2003, p. 3 és 10. lábjegyzet.

⁷⁶ Segaar: i.m. p. 6.

⁷⁷ Brown – Khagram – Moore – Frumkin: i.m. p. 281

⁷⁸ Keohane – Nye 2000: i.m. p. 22; *The United Nations and Civil Society: The Role of NGOs*, Report of the Thirtieth United Nations Issues Conference, Stanley Foundation, February 19-21, 1999, p. 20.

⁷⁹ Pl. a svájci székhelyű *Centre for Humanitarian Dialogue* (<http://www.hdcentre.org> 2006.01.09) közvetített már Indonézia Aceh régiójában, Darfurban, a Fülöp-szigeteken, Myanmarban, Nepálban, Ugandában, valamint a palesztin és izraeli fél között. A *Comunità di Sant'Egidio* (<http://www.santegidio.org> 2006.01.09) nevű vallásos mozgalom pedig aktív szerepet töltött be a mozambiki béketárgyalások során.

Általános kérdések

Az alábbiakban sorra veszem az ENSZ és NGO-k közti együttműködés kapcsán leggyakrabban felmerülő általános, vagyis nem „szerv-specifikus” kérdéseket, problémákat.

Mindenek előtt szükségesnek tartom annak kihangsúlyozását, hogy az ENSZ és NGO-k közti kapcsolat az ENSZ Alapokmányán alapszik. Az ENSZ Alapokmányának 71. Cikkét tekinthetjük a világszervezet és az NGO-k közti együttműködés alappillérenek,⁸¹ hiszen az kimondja, hogy:

„A Gazdasági és Szociális Tanács minden megfelelő intézkedést megtehet abból a célból, hogy olyan nem kormányzati szervezetekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, tanácskozásokat folytasson.”

Az Alapokmány e rendelkezése erős jogi alapot teremtett az ENSZ és NGO-k közti együttműködésnek, s ezzel kiemelte az NGO-kat a nemzetközi élet egyéb szereplői közül.

E kapcsolat különlegességét meg kell őrizni attól a fajta „lefokozástól”, amit az NGO-knak az üzleti szféra profit-orientált szereplőivel, parlamenti csoportokkal, szakszervezetekkel, és a civil társadalom egyéb szereplőivel történő összemosása okozhat. Ezzel természetesen nem kívánom azt állítani, hogy az ENSZ más szereplőkkel fenntartott kapcsolata kevésbé fontos, kevésbé lehet gyümölcsöző, csupán azt, hogy az NGO-k a nemzetközi rendszer szereplőinek elkülönült csoportját képezik, sajátos, rájuk jellemző célokkal, képességekkel, lehetőségekkel, szervezeti kultúrával, irányítási módszerekkel, valamint nyelvezettel⁸² rendelkeznek, amit a fent idézett 71. cikk által még az ENSZ Alapokmányának megalkotói is elismertek.

Ahogy arra korábban már utaltam, az NGO-k elemzéseikkel, kreatív javaslataikkal és számtalan egyéb módon képesek a döntéshozatali folyamatok befolyásolására. Sajátos természetük azonban kizárja azt, hogy valaha is átvegyék az államok szerepét az ENSZ-ben.⁸³ Az NGO-k részvétele a világszervezet működésében az államok munkáját nem helyettesíti, csupán kiegészíti, illetve segíti,⁸⁴ melyből nem következhet az állam szerepének és elsődleges felelősségének a megkérdőjelezése. Az ENSZ döntéshozatali mechanizmusainak alapvetően államközi természetét tehát az NGO közösségnek is tiszteletben kell tartania.

⁸⁰ Kingsbury: i.m. p. 15.

⁸¹ Willets: i.m. p. 205.

⁸² Pl. Reinecke – Benner – Witte: i.m. p. 15.

⁸³ Willets: i.m. p. 208.

⁸⁴ Junne, G. C. A.: International Organizations in a Period of Globalization: New (Problems of) Legitimacy in: Coicaud, Jean-Marc – Heiskanen, Veijo (eds.): *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, 2001, pp. 214-215.

Fontos lenne, hogy az ENSZ egyértelmű, világos intézményi politikát folytasson az NGO-k vonatkozásában,⁸⁵ továbbá, hogy kialakítson olyan hatékony garanciákat, melyekkel a közösségi érdek mindenkor érvényre juttatását biztosítani tudná azon esetekben, amikor a világszervezet NGO-kkal működik együtt. A nemzetközi szervezetek felelősségrevonhatóságáról szóló 2004-es ILA-jelentés elkészítői is szükségesnek tartják, hogy a nemzetközi szervezetek civil társadalom szereplőivel való együttműködését célzó politika, illetve szabályok érthetőbbek, következetesebbek és kiszámíthatóbbak legyenek.⁸⁶ A jövőbeli ENSZ-NGO kapcsolatok számára alapul szolgáló, egyértelműen meghatározott „keret”, valamint a nyilvánosságra hozott elvárások az ENSZ oldaláról, az NGO-k világszervezettel kapcsolatos munkáját is könnyebbé, fókuszáltabbá és célirányosabbá tenné.

Az ENSZ-ben alkalmazott NGO-akkreditációs eljárás jelenleg ésszerűtlenül komplikált, hosszadalmas és túlzottan bürokratizált. Ennek egyik jele, hogy jelenleg az ECOSOC ún. NGO-Bizottsága,⁸⁷ a Titkárságon belül működő Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályának NGO Osztálya,⁸⁸ valamint az ugyancsak a Titkárságon belül található Tájékoztatási Főosztály (DPI) NGO Osztálya⁸⁹ foglalkozik NGO-k akkreditálásával.⁹⁰

További problémát okoz az eljárás gyakori átpolitizáltsága. Így történhet meg az, hogy a feltételeknek maradéktalanul megfelelő NGO-k akkreditálását egy nagyhatalom, esetleg a tagállamok egy csoportja megakadályozza. Ugyanakkor az is előfordult már, hogy a feltételeknek meg nem felelő NGO-k nagyhatalmi támogatókkal a hátuk mögött mégis elnyerhették e speciális státuszt. Különösen gyakori a kormányok által szponzorált, finanszírozott, ENSZ körökben csak *GONGO*-nak⁹¹ „gúnyolt” NGO-k akkreditálása. Azért kell határozottan elítélni és felszámolni a hatalommal való visszaélés, befolyásolás ilyen fajta megnyilvánulásait, mert a megkritizálható döntések általánossá válása, elszaporodása, nem csak az ENSZ-NGO kapcsolatot gyengíti, hanem károsan hat az ENSZ hitelességére is.

⁸⁵ Pl. Turbék Zoltán: *The Non-Governmental Organisations and the United Nations Reform Process*, Advice paper, Oxford Council on Good Governance, 2006, <http://www.oxfordgovernance.org>

⁸⁶ International Law Association: i.m. p. 17.

⁸⁷ *ECOSOC Committee on NGOs*.

⁸⁸ *NGO Section of the Department of Economic and Social Affairs*.

⁸⁹ *NGO Section of the Department of Public Information*.

⁹⁰ Turbék 2006: i.m.

⁹¹ *GONGO: government-owned NGO* vagy *government-organized NGO*. Az NGO-kkal kapcsolatos gúnyneveknek egyébként se szeri, se száma, pl.: *PGO (Pro-government organization)*; *DONGO (Donor-owned/organized NGO)*; *BONGO (business-owned NGO)*; *GRINGO (Government run and initiated NGO)*; *PANGO (Party-affiliated NGO)*; *QUANGO (Quasi NGO)*; *BRINGO (Briefcase NGO)*; *CONGO (Commercial NGO)*. Pl. Steinberg, Natalie: Background paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs, December 2001. (<http://www.wfm.org/ACTION/ngorpt1201.html> 2006.01.09); Holloway, Richard: *NGOs: Loosing the Moral High Ground-Corruption and Misrepresentation*, paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference (http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/holloway.html 2006.01.09); Benner – Witte: i.m. p. 4.

Épp a fenti jelenségek kiküszöbölése érdekében kellene nagyobb hangsúlyt fektetni a 2004-ben kiadott, az ENSZ és a civil társadalom közti kapcsolatokkal foglalkozó *Cardoso-jelentés*⁹² azon javaslatainak végrehajtására, mely az akkreditációs eljárás egyszerűsítését, racionalizálását és depolitizálását célozza. Az átpolitizáltság veszélyének minimalizálása érdekében fontos lenne az eljárás objektívvá, transzparenssebbé és szakmaivá tétele, valamint az, hogy a státusz elnyerése kizárólag a jelentkező NGO szakértelmén, képességein és hozzáértésén múljon. Ezt segítené az akkreditálási kritériumok pontosabb,⁹³ szigorúbb meghatározása is.⁹⁴

Szót kell ejtenünk arról az elítélendő jelenségről is, mely szerint egyes NGO-k miután az ECOSOC-hoz akkreditált, vagy DPI-hoz „társult” szervezetekké válnak, hirtelen elfeledkeznek a konzultatív, illetve „társulási státusszal” járó kötelezettségeikről (pl. jelentéstételi kötelezettség). Az ilyen fajta jelenségek elkerülése végett célszerű lenne az akkreditációs eljárásokban, és általában véve az ENSZ NGO-politikájában nagyobb teret engedni a szelektivitás érvényesülésének.⁹⁵

Ahhoz, hogy az ENSZ-NGO együttműködés hatékonyabbá válhasson, fontos lenne egy szigorúbb követelményrendszer kialakítása, amit érvényesíteni kellene az NGO-kkal szemben még mielőtt azok szorosabb kapcsolatba lépnének az ENSZ-szel. Legalább ilyen fontos lenne az NGO-kal szemben alkalmazható fegyelmi intézkedések (pl. státusz felfüggesztés, szükség esetén pedig visszavonás⁹⁶) ügyének megfelelő módon történő rendezése.⁹⁷

Fontos szerepe van annak, hogy az NGO-k minél könnyebben férhessenek hozzá az ENSZ információkhoz (különösen a hivatalos dokumentumokhoz, határozattervezetekhez), nem csak azért, mert e nélkül nem tudják hitelesen tájékoztatni a közvéleményt az ENSZ-ben zajló eseményekről, hanem azért is, mert a tájékozottság, informáltság előfeltétele az általuk gyakran végzett monitoring, illetve tanácsadó munkának. Az elmúlt években könnyebbé vált az ENSZ dokumentumokhoz való hozzáférés, azonban még bőven akad tennivaló ezen a téren is.

Elsősorban déli NGO-k részéről hangzik el gyakran az a bírálat, hogy az NGO-k részvétele az ENSZ-ben kiegyensúlyozatlan, mind a földrajzi reprezentativitás, mind az ENSZ rendszer elérhetőségének képessége szempontjából. A konzultatív, illetve társulási státuszt szerzett déli NGO-k gyakran híján vannak az ENSZ működésében való részvételhez szükséges

⁹² *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations, A/58/817, 11 June 2004, paras. 120-146.

⁹³ Pl. International Law Association: i.m. p. 17.

⁹⁴ Turbék 2006: i.m.

⁹⁵ Turbék 2006: i.m.

⁹⁶ *Suspension / withdrawal of status*.

⁹⁷ Turbék 2006: i.m.

forrásoknak, anyagi fedezetnek, vagy akár tudásanyagának. Az északi és déli NGO-k közti egyenlőtlenségből eredő problémákat sokféle módon lehetne kezelni. Pl. ENSZ események déli helyszíneken történő gyakoribb rendezésével, továbbá egy olyan jelentősebb hitelalap létrehozásával, mely segítené a déli NGO-k ENSZ konferenciákon és más eseményeken való részvételét.⁹⁸

Közgyűlés

Sokan szorgalmazzák az ENSZ legfőbb tanácskozó és döntéshozó szervének, a Közgyűlésnek az NGO-k felé történő nyitását. Annak érdekében, hogy az NGO-k mögötti jelentős tudásanyag, tapasztalat és elhivatottság a Közgyűlés számára is kiaknázhatóvá, elérhetővé válhasson, a *Kofi Annan* által összehívott magas szintű testület (*High-Level Panel on Threats, Challenge and Change*) 2004. decemberében nyilvánosságra hozott jelentése,⁹⁹ majd maga a Főtitkár¹⁰⁰ is azt javasolta, hogy a Közgyűlés „létesítsen olyan mechanizmusokat, melyek lehetővé tennék számára, hogy teljes terjedelemben és rendszeresen együttműködhessen a civil társadalommal.” Ez a javaslat azonban nem került bele a 2005. szeptemberi ENSZ-csúcstalálkozó záródokumentumába.¹⁰¹ Mindezek ellenére, azt tapasztalhatjuk, hogy megindult egy folyamat, melynek következtében az NGO-k egyelőre még csak szerény mértékű, de fokozatosan egyre több lehetőséget kapnak a közgyűlési munkához való hozzájárulásra.

Jelenlegi gyakorlat szerint, szinte valamennyi közgyűlési bizottság¹⁰² folytat informális konzultációkat különféle NGO-kkal.¹⁰³ Bár erre nincsenek felhatalmazva, de a Közgyűlés egyes alárendelt szervei¹⁰⁴ is széleskörű kapcsolatokat építettek ki az NGO-kkal.¹⁰⁵ Az elmúlt évtizedben elfogadottá vált az is, hogy NGO-k szólaljanak fel a rendkívüli ülésszakok¹⁰⁶

⁹⁸ Turbék 2006: i.m.

⁹⁹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, para. 243.

¹⁰⁰ *In Larger Freedom*, A/59/2005, para. 162.

¹⁰¹ *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 October 2005.

¹⁰² *Main committees*.

¹⁰³ Olyan nem-állami szervezetek, melyek részt vettek valamely konfliktusban (pl. *Jewish Agency for Palestine, Arab Higher Committee*) már az 1940-es évek végén lehetőséget kaptak arra, hogy nézeteiket megosszák a Közgyűlés Első, illetve Negyedik Bizottságának képviselőivel. Willets: i.m. pp. 196, 209. NGO először azonban csak 1993 novemberében szólalhatott fel a Közgyűlés második bizottságában. Lásd: *Modes of CSO influence in the UN and global governance*. (<http://www.un.org/reform/pdfs/modes.htm> 2006.01.09)

¹⁰⁴ *Subsidiary bodies*. Pl. *Special Committee on Decolonization, Special Committee Against Apartheid, Committee on Palestinian Rights, Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, etc.

¹⁰⁵ Willets: i.m. pp. 196-197.

¹⁰⁶ *Special sessions*.

alkalmával.¹⁰⁷ 1990-ban a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC), 1994-ben pedig a Szuverén Máltai Lovagrend és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Szervezetek Nemzetközi Szövetsége (IFRC) szerzett megfigyelői (*observer*) státuszt a Közgyűléstől.

A Közgyűlés és az NGO-k közti kapcsolatok történetében „mérőföldkőnek” tekinthető az első informális, interaktív közgyűlési meghallgatás megrendezése (New York, 2005. június 23-24.),¹⁰⁸ mely NGO-k, a civil társadalom és a magán szektor képviselői számára biztosította a véleménynyilvánítás lehetőségét.¹⁰⁹ Egyes vélemények szerint, azonban a résztvevők kiválasztásakor a reprezentativitás és a sokféleség (*diversity*) szempontjainak érvényesülésére nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetni.

Legalább ennyire örvendetes az is, hogy egy közgyűlési döntés¹¹⁰ lehetővé tette, hogy egy ECOSOC-ban konzultatív státuszt nyert NGO, valamint a civil társadalom és a magán szektor szereplőinek néhány képviselője felkerülhessen a 60. Közgyűlés plenáris ülésén felszólalók listájára, és a szeptemberi csúcstalálkozó alkalmával ott felszólalhasson.¹¹¹ Ez a kezdeményezés jó irányba tett lépésnek tekinthető, ugyanakkor érdemes lenne megfontolni az NGO-k számára egy ennél szélesebb (de persze nem túlzott) közgyűlési részvétel biztosításának lehetőségét.

A Közgyűlés és az NGO-k közti együttműködés erősítését célozza az az (elsősorban NGO-k által szorgalmazott) javaslat is, mely az ECOSOC-akkreditált NGO-k számára formálisan is lehetővé tenné a konzultatív státusszal járó jogok gyakorlását a Közgyűlésen és annak bizottságaiban is. A fokozatos reform érdekében, eleinte csak a Közgyűlés főbizottságaiban és rendkívüli ülésszakok alkalmával, hosszabb távon azonban már a Közgyűlés plenáris ülésein is gyakorolhatóak lennének e jogosultságok.¹¹² E terv megvalósítása – bizonyos mértékig – csak a jelenlegi gyakorlat megerősítése, illetve intézményesítése lenne.

¹⁰⁷ Az első ilyen alkalom a „Rio follow up”-pal foglalkozó 19. rendkívüli ülésszak volt. *Modes of CSO influence in the UN and global governance*. (<http://www.un.org/reform/pdfs/modes.htm> 2006.01.09)

¹⁰⁸ A/RES/59/145, 17 December 2004; A/RES/59/291, 25 April 2005; <http://www.un-ngls.org/GA-hearings.htm>; <http://www.un.org/ga/civilsocietyhearings/>

¹⁰⁹ Ugyanakkor aggodalomra adhat okot az NGO-k más civil társadalmi, illetve profit-orientált szervezetekkel való összemosása.

¹¹⁰ A/RES/59/291, 25 April 2005

¹¹¹ A plenáris ülésen, 2005. szeptember 16.-án, az állam- és kormányfők mellett felszólalhatott: *Mr. Guy Ryder* (az *International Confederation of Free Trade Unions*, a *World Confederation of Labour* és a *Global Call to Action against Poverty* képviselőjében); *Ms. Virginia Vargas* (a *Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan*, az *Articulación Feminista Marcosur*, az *International Council of the World Social Forum*, valamint a *Feminist Task Force of the Global Call to Action against Poverty* képviselőjében); *Dr. Bamanga Tukur* (az *African Business Roundtable*, a *NEPAD Business Group* és a *BHI Holdings Limited* képviselőjében). A plenáris ülés keretében, 2005. szeptember 14.-én megtartott „*Financing for Development*” ülésen pedig *Prof. Leonor Magtolis Briones* (a *Social Watch* és az *International Facilitating Group* képviselője), valamint *Mr. Rajat Kumar Gupta* (a *McKinsey & Company Inc.* képviselője) mondott beszédet. <http://www.un.org/webcast/summit2005/statements.html> 2006.01.09.

¹¹² *Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/59/354, 13 September 2004, para. 25.

Véleményem szerint a Közgyűlés munkájában való NGO részvételnek azonban csak annyiban lehet helye, amennyiben az ésszerű, szükséges, lényegi, és ténylegesen segíti az ENSZ és a közgyűlési munka hatékonyabbá válását.

Biztonsági Tanács

Bár számos szerző és politikus vélekedik úgy, hogy a Biztonsági Tanács (BT) „megreformálhatatlan”, e tanulmány által tárgyalt területen mégis komoly változások történtek az elmúlt évtizedben. A Biztonsági Tanács átalakításával foglalkozó munkacsoport¹¹³ ténykedésének, néhány elhivatott diplomata és szakértő¹¹⁴ közbenjárásának, valamint a kitartó NGO lobbinak köszönhetően sokat javult a BT döntéshozatalának, munkamódszereinek átláthatósága és ellenőrizhetősége. A Tanács transzparenssebbé vált, munkájában ma már a nemzetközi élet szereplőinek a korábbinál sokkal szélesebb szegmense (pl. *troop-contributing countries*, regionális és szubregionális szervezetek, NGO-k) vesz részt.¹¹⁵

Külön említést érdemel az 1995-ben megalakult, ún. Biztonsági Tanáccsal foglalkozó NGO munkacsoport (*NGO Working Group on the Security Council*), melynek tagjai¹¹⁶ majd minden héten találkoznak BT-tagállamok ENSZ nagyköveteivel, havonta a BT soros elnökével, és néha vezető ENSZ tisztviselőkkel, illetve külügyminiszterekkel is. Ezekon a másfél órás, kötetlen, formalítások nélküli egyeztetőkön (*briefings*) az ENSZ nagykövetek és más meghívottak 18-20 kiemelkedő szakmai munkát végző emberi jogi, humanitárius, fejlesztési, stb. kérdésekkel foglalkozó NGO képviselőivel vitatják meg a BT napirendjén lévő éppen aktuális kérdéseket.¹¹⁷

¹¹³ *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters*. A Közgyűlés által, 1993. december 3.-án létrehozott munkacsoport az alábbi témákkal foglalkozott: 1. döntéshozatal és vétő; 2. méret és összetétel; 3. egyéb kérdések, mint pl. munkamódszerek. Turbék Zoltán: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének intézményi reformja*, szakdolgozat, 2003, ELTE-ÁJK, p. 45.

¹¹⁴ Pl. *Juan Somavía* (Chile); *Paolo Fulci* (Olaszország); *Antonio Monteiro* (Portugália); *Ana Gomes* (Portugália); *Robert Fowler* (Kanada); *Peter van Walsum* (Hollandia); *Danilo Türk* (Szlovénia); *Fernando Petrella* (Argentína); *Jeremy Greenstock* (Egyesült Királyság).

¹¹⁵ 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. para. 21, pp. 8-9.

¹¹⁶ Pl. *Global Policy Forum*, *Oxfam*, *Médecins sans Frontières*, *Amnesty International*, *CARE International*, *World Federalist Movement*, *Save the Children*, *Lawyers' Committee for Nuclear Policy*, *Human Rights Watch*, *Coalition for the International Criminal Court*, *NGO Committee on Disarmament*, *Quaker UN Office*, *International Peace Academy*. A munkacsoport tagjainak sorában négy Béke Nobel-díjas szervezet van. A munkacsoport elnöke pedig a közismert *James Paul*, a *Global Policy Forum* igazgatója. <http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/index.htm> 2006.01.09.

¹¹⁷ <http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/index.htm> 2006.01.09.

Számtalan olyan újítás fűződik *Diego Arria*,¹¹⁸ venezuelai diplomata nevéhez, melyek a pontos információkra alapozott döntéshozatalt és a munkavégzés hatékonyabbá válását célozzák. Ezek legismertebbike az 1993 óta¹¹⁹ alkalmazott ún. *Arria-formula*,¹²⁰ mely lehetővé teszi, hogy a Tanács tagjai mindenféle formalitást mellőzve találkozzanak szakértőkkel, illetve NGO-k képviselőivel.¹²¹ Talán meglepően hangzik, de a BT *ideiglenes eljárási szabályzatának*¹²² (mint azt a fentiek is mutatják, NGO-kra vonatkoztatva sokáig nem alkalmazott) 39. szabálya¹²³ már 1946 óta biztosítja a BT számára az NGO-k meghívásának lehetőségét.¹²⁴

Mindenesetre az *Arria-formula* gyakoribb alkalmazásával a Tanács tagjai egyre többször találkozhatnak olyan NGO-kkal, melyek rendelkeznek az adott ügy szempontjából releváns szakértelemmel, illetve tapasztalatokkal. Szükséges lenne azonban az *Arria-formula* szerint zajló találkozók szabályainak bizonyos mértékű módosítása. Így pl. az NGO-k számára hosszabb felkészülési időt¹²⁵ kellene biztosítani, mely lehetővé tenné, hogy hazahívják az adott válságterületen dolgozó munkatársaikat, annak érdekében, hogy azok személyesen számolhassanak be az általuk tapasztaltakról.

A BT tagjai ma már gyakran ellátogatnak a konfliktusok által sújtott területekre is. 2005. májusában pl. Haitira utaztak a tanács tagjai.¹²⁶ Ezek a szintén *Arria* által kezdeményezett ún. BT missziók¹²⁷ lehetővé teszik, hogy a döntéshozók a területen tevékenykedő NGO-któl,

¹¹⁸ Caracas korábbi kormányzója, Venezuela volt idegenforgalmi minisztere, majd *Kofi Annan* tanácsadója. Crossette, Barbara. Keeping The Security Council Door Ajar. *UN Wire*, February 03, 2003.

http://www.unwire.org/UNWire/20030203/31805_story.asp 2006.01.09.

¹¹⁹ Venezuela 1992-1993 között a BT nem-állandó tagja volt.

¹²⁰ Mi is az *Arria-formula* (vagy más elnevezéssel *Arria-style meetings*) története? 1993-ban egy boszniai pap, aki megélte a volt Jugoszlávia területén dúló háború borzalmaival, New Yorkba látogatott. A pap megkereste a BT egyes tagjait, azonban egyedül a venezuelai ENSZ nagykövet, *Diego Arria* volt hajlandó találkozni vele. *Arriát* lenyűgözte a pap története, s úgy gondolta, hogy azt a többi BT tagnak is hallania kell. Tudva azonban, hogy a BT gyakorlatában mindeddig nem volt lehetőség ilyen személyek formalitások betartásával történő BT előtti meghallgatására, *Arria* gondolt egyet, s a BT tagjait egyszerűen meghívta egy kávé melletti kötetlen beszélgetésre a szomszédos *Delegates' Lounge-ba*. A találkozó nagy sikere volt, s e módszert – sokak, többek között a kávé felszolgáló pincérek örömeire – azóta is előszeretettel alkalmazzák. Paul, James. *The Arria Formula, revised October, 2003*.

<http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm> 2006.01.09.

¹²¹ Az első NGO-meghívott az *Amnesty International* volt, melynek főtítkárával 1997. szeptember 15.-én találkozhattak a Tanács tagjai. Paul. i.m.

¹²² *Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96/rev. 7*.

¹²³ „*The Security Council may invite members of the Secretariat or other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence.*” *Provisional Rules of Procedure of the Security Council, S/96, 27 June 1946, Rule 39*.

¹²⁴ Az 1946-ban elfogadott ideiglenes eljárási szabályzat melléklete pedig a magánszemélyektől, illetve nem-kormányzati szervektől érkező levelek, írásos anyagok kezelésének rendjével foglalkozik. (*Provisional procedure for dealing with communications from private individuals and non-governmental bodies, S/96, 27 June 1946, Appendix*), A levelekkel való „bombázás” módszerét azt NGO-k előszeretettel alkalmazták pl. az Egyesült Államokkal szemben Palau ügyében. Willets: i.m. p. 199.

¹²⁵ *Lead-time*.

¹²⁶ Az elmúlt években azonban jártak már Koszovóban, a Nagy Tavak vidékén, Nyugat-Afrikában, Afganisztánban, valamint Közép-Afrikában is. <http://www.un.org> 2006.01.09.

¹²⁷ *Security Council missions*. Crossette. i.m.

ENSZ szervezetek képviselőitől, illetve helyi hatóságoktól információt szerezzenek.¹²⁸ Üdvözlendő ez a gyakorlat, hiszen a hiteles, első kézből szerzett értesüléseknek köszönhetően a Tanács döntései is megalapozottabbá válnak. Érdeemes lenne elgondolkodni az elmúlt években kialakult gyakorlat BT ideiglenes eljárási szabályzatába¹²⁹ való inkorporálás útján történő formalizálásán is.

Az NGO lobbinak köszönhetően az elmúlt években több olyan BT határozat is született, mely kihangsúlyozta a civil, humanitárius, nő-, vagy épp vallási szervezetek munkájának, illetve szerepük erősítésének fontosságát olyan területeken, mint pl. a fegyverkereskedelem, a nők és a béke és biztonság, civilek védelme, stb.¹³⁰ Egy NGO-kból álló munkacsoport,¹³¹ azt követően, hogy komoly ráhatása volt a nők, illetve nőszervezetek konfliktusokban betöltött szerepét tárgyaló S/RES/1325 (2000) számú BT határozat elfogadására, ma már azzal foglalkozik, hogy figyelemmel kíséresse, illetve háttéranyagok készítésével előmozdítsa e határozat rendelkezéseinek teljes körű végrehajtását.¹³²

Már évekkel ezelőtt többen felvetették egy ún. *Security Council Watch* létrehozásának a gondolatát. A javaslat szerint, ez a civil társadalom által létrehozandó, *monitoring* funkciót ellátó szervezet információs forrásként szolgálhatna a civil társadalom szervezetei, a sajtó, a kisebb nem-állandó BT tagok, valamint azon ENSZ tagállamok számára, melyek a Tanácsnak nem tagjai.¹³³ Örömmel jelentem, hogy 2005. novemberében e szervezet a New York-i *Columbia University* nemzetközi szervezetekkel foglalkozó központjának¹³⁴ non-profit társszervezeteként, *Security Council Report* néven, megkezdte működését. Támogatói között megtalálhatjuk Kanada és Norvégia kormányát, valamint olyan alapítványokat, mint pl. a *William and Flora Hewlett Foundation*, a *John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*, és a *Rockefeller Foundation*. A szervezet teljes függetlenség és objektivitás mellett, nem csak az egyes BT tagok, hanem a többi ENSZ tagállam, NGO-k és a közvélemény számára is könnyen

¹²⁸ Luck, Edward C. *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*. New Haven, Academic Council on the United Nations System, International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers Series, 2003, No. 1. p. 14. <http://www.acuns.org> 2006.01.09.

¹²⁹ Közel 60 év után célszerű lenne a BT eljárási szabályzatának „ideiglenes” jelzötől történő megszabadítása is.

¹³⁰ Pl.: S/RES/1209 (1998) 19 November 1998; S/RES/1296 (2000) 19 April 2000; S/RES/1325 (2000) 31 October 2000; S/RES/1624 (2005) 14 September 2005; S/RES/1625 (2005) 14 September 2005; Paul, James: *NGOs and the Security Council*, Global Policy Forum, 2004.

<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/gpfpaper.htm> 2006.01.09

¹³¹ *NGO Working Group on Women, Peace and Security*. A 2000-ben alakult munkacsoport tagjai a következők: *Amnesty International; Femmes Africa Solidarité; Gender and Security International Network; Hague Appeal for Peace; International Alert; International Women's Tribune Centre; Women's Action for New Directions; Women's Commission for Refugee Women and Children; Women's Division of the General Board of Global Ministries of the United Methodist Church; Women's Environment and Development Organization; és a Women's International League for Peace and Freedom*.

¹³² További információkért lásd: <http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html> 2006.01.09

¹³³ *Security Council relations with Civil Society*. <http://www.un.org/reform/panel.htm> 2006.01.09.

hozzáférhető, kiemelkedő színvonalú elemzéseket, előrejelzéseket és részletes háttéranyagokat jelentet meg a Tanács napirendjén lévő aktuális kérdésekről (pl. a *Monthly Forecast Report* néven havonta megjelenő, internetről is letölthető kiadványban).¹³⁵

Gazdasági és Szociális Tanács

Bármily meglepő, a sokat kritizált Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC¹³⁶) az ENSZ-nek az a szerve, mely talán a legkiterjedtebb jogokat biztosítja az NGO közösség számára. Mint az fentebb már bemutatásra került, a konzultatív státusszal rendelkező NGO-k az ECOSOC napirendjére tűzhetnek bizonyos kérdéseket; részt vehetnek az ENSZ találkozókön; automatikusan meghívást kapnak az ENSZ konferenciákra; felszólalhatnak az ECOSOC, illetve az alárendelt szervek ülésein, valamint tájékoztatókat, nyilatkozatokat közzétehetnek az ECOSOC és az alárendelt szervek ülésein. Ugyanakkor kötelesek negyedévente jelentést tenni a munkájukról.

A szeptemberben elfogadott záródokumentum az ECOSOC reformját is szorgalmazza.¹³⁷ A régóta esedékes átalakítás célja az lenne, hogy az ECOSOC végre a tagállamok, a nemzetközi pénzügyi szervezetek, a magán szektor, valamint a civil szervezetek közti magas szintű párbeszéd és együttműködés elsődleges platformjává válhasson a gazdasági, szociális és környezetvédelemmel kapcsolatos területeken. Ha az ECOSOC intézményi reformja során sikerülne azt elérni, hogy az nem járjon az NGO-k hosszú évtizedek alatt kiharcolt jogainak csorbításával, az nem csak az ECOSOC megerősítését, hanem egyben az NGO-k szerepének felértékelődését is jelentené az ENSZ rendszerben.

A reform során különös figyelmet kellene szentelni az ECOSOC állandó bizottságaként¹³⁸ működő Nem-Kormányzati Szervezetek Bizottságának, mely 1946 óta foglalkozik az NGO-k konzultatív státusz elnyerését célzó kérelmeinek elbírálásával, az akkreditált NGO-k negyedéves jelentéseinek felülvizsgálatával, valamint a konzultatív kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérésével.¹³⁹ Az elmúlt évtizedek gyakorlata azt mutatja,

¹³⁴ *Center on International Organization, School of International and Public Affairs, Columbia University.*

¹³⁵ További információkért lásd: <http://www.securitycouncilreport.org> 2006.01.09.

¹³⁶ Milyen bírálatok érik az ECOSOC-ot? Pl. a tagsága túl nagy; közel 150 szerv tartozik jelentéstételi kötelezettséggel az ECOSOC-nak, ennek következtében túlterhelt; nem egyértelmű a Közgyűlés és az ECOSOC közti feladat- és hatáskörmegosztás; nem képes a gazdasági, szociális és fejlesztési szervek, programok, illetve alapok munkájának megfelelő koordinálására; nem rendelkezik olyan jogosítványokkal, melyekkel ki tudná kényszeríteni döntéseinek végrehajtását, stb. Turbék 2003: i.m. pp. 103-104.

¹³⁷ A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 155-156.

¹³⁸ *Standing committee.*

¹³⁹ <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> 2006.01.09.

hogy a 19 tagú bizottságba egyes államok (jelenleg épp Kína, Szudán, Kuba, Kolumbia, Zimbabwe, stb.) sajnos gyakran csak azért próbálnak bekerülni, hogy megakadályozhassák olyan NGO-k akkreditálását, melyek az adott ország emberi jogokat sárba tipró gyakorlatát kritizálnák. Ezek után nem meglepő, hogy sokan szorgalmazzák a bizottság megszüntetését, vagy legalábbis alapos reformját.

Az emberi jogi intézményrendszer

Az NGO-k már a kezdetektől fogva kiemelkedő szerepet játszottak az ENSZ emberi jogi munkájában. Az Emberi Jogok Bizottságának¹⁴⁰ évente, Genfben megrendezésre kerülő ülésein számtalan NGO vesz részt, és járul hozzá fontos információkkal és egyéb eszközökkel a tanácskozások sikeréhez. A Bizottság, mely egyébként az ECOSOC funkcionális bizottságaként működik, az akkreditált NGO-k számára biztosítja a konzultatív státusszal járó jogokat: pl. plenáris ülésen való felszólalás, valamint a különféle tájékoztató anyagok körözésének a jogát, ezzel is elősegítve a Bizottság munkájában a minél szélesebb körű NGO részvételt.

Mivel az NGO-k az ENSZ emberi jogi tevékenységének szinte valamennyi területén már most komolyan segítik az ENSZ szervek munkáját, az ENSZ emberi jogi rendszerének további erősítése végett célszerű lenne tovább szélesíteni az NGO részvétel lehetőségét az emberi jogi intézményrendszerben. Legalább ilyen fontosnak tartom az NGO-k részvételét (pl. a Bizottságban, az albizottságban¹⁴¹ és az egyezmények által életre hívott szervezetekben¹⁴²) biztosító „*acquis*” megőrzését, függetlenül attól, hogy történnek-e átalakítások (és ha igen milyenek lesznek) az emberi jogi intézményrendszerben.

Jelen tanulmány megírásának napjaiban¹⁴³ is folynak a tárgyalások a Főtitkár által felvetett új, megerősített emberi jogi szervezet, az Emberi Jogi Tanács (*Human Rights Council*) létrehozásáról. A szeptemberi csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum is szorgalmazza ennek létrehozását.¹⁴⁴ A tagállamoknak még el kell dönteniük, hogy az új szerv (ha egyáltalán létrejön) az ENSZ egyik „fő szerve”¹⁴⁵, vagy esetleg a Közgyűlés „alárendelt szerve”¹⁴⁶ legyen. A tárgyalások jelenlegi állása szerint az utóbbi változat a valószínűbb, ez azonban visszafelé

¹⁴⁰ *Commission on Human Rights*

¹⁴¹ *Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.*

¹⁴² *Treaty bodies, pl. Human Rights Committee.*

¹⁴³ 2006. január eleje

¹⁴⁴ A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 157-160.

¹⁴⁵ *Principal organ.*

¹⁴⁶ *Subsidiary organ of the General Assembly.*

sülhet el az NGO-k számára, többek közt azért, mert a konzultatív státusszal járó jogosultságok jelenleg nem gyakorolhatóak sem a Közgyűlésen,¹⁴⁷ sem annak alárendelt szerveiben.

Nem véletlen tehát, hogy az NGO közösség és az NGO barát államok jelenleg azért küzdenek,¹⁴⁸ hogy az Emberi Jogok Bizottságának esetleges Emberi Jogi Tanácsá alakulásával ne vesszen el a jelenleg követett, széleskörű NGO közreműködést lehetővé tevő gyakorlat. Ugyanakkor már olyan véleményeket is hallottam, hogy talán épp ez a megoldás biztosítja majd azt a szűrő-mechanizmust, mely csak a legkiválóbb, legfelkészültebb NGO-kat engedné az Emberi Jogi Tanács közelébe.

Titkárság

A Titkárságon belül is több szerv foglalkozik NGO-kkal kapcsolatos ügyekkel. A Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályán (DESA¹⁴⁹) belül működik az ún. NGO osztály,¹⁵⁰ melynek feladata az NGO-kkal való kapcsolattartás, az ECOSOC-on belül működő Nem Kormányzati Szervezetek Bizottságának támogatása, valamint az ECOSOC alárendelt szerveinek vonatkozásában az NGO akkreditáció és regisztráció segítése.¹⁵¹

Ugyancsak a Titkárságon belül található a Tájékoztatási Főosztály (DPI¹⁵²) részét képező NGO osztály (*DPI/NGO Section*), mely a Főosztály és a közel 1400 DPI-től „társulási státuszt” (*associative status*)¹⁵³ nyert NGO közti összekötőként működik. Az osztály különféle szolgáltatásokat végez a „társult” NGO-k számára, úgymint pl. foglalkozik az NGO-k társulási státusz elnyerését célzó kérelmeivel; hetente tájékoztatókat szervez az NGO-k részére ENSZ-szel kapcsolatos témákról; működteti az ún. NGO Információs Központot;¹⁵⁴ az NGO-kból álló ún. NGO Végrehajtó Bizottsággal¹⁵⁵ együttműködve minden évben megszervezi a DPI/NGO konferenciát.¹⁵⁶

¹⁴⁷ Mint néhány oldallal korábban kiderült, az NGO részvétel a Közgyűlésben jelenleg igen szűkre szabott keretek közé van szorítva.

¹⁴⁸ A 2005. december 19.-ei határozattervezet szerint igen hatékonyan! Human Rights Council, Co-Chairs' Text, 19-12-05, <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/1883> 2006.01.09.

¹⁴⁹ *Department of Economic and Social Affairs.*

¹⁵⁰ Mely a *DESA Office of ECOSOC Support and Coordination* része.

¹⁵¹ <http://www.un.org/esa/coordination/oecosoc.htm> 2006.01.09.

¹⁵² *Department of Public Information.*

¹⁵³ A társulási státusz (*associative status*) odaítéléséről az évente kétszer összeülő DPI NGO bizottság (*DPI Committee on NGOs*) dönt.

¹⁵⁴ *NGO Resource Center.*

¹⁵⁵ *NGO Executive Committee.*

¹⁵⁶ Ebben az évben 58. alkalommal rendezték meg a DPI/NGO konferenciát (New York, 2005. Szeptember 7-9.), mely minden évben lehetőséget biztosít arra, hogy az NGO közösség képviselői hallathassák a hangjukat.

Békeépítő Bizottság

E tanulmány által vizsgált téma szempontjából is jelentőséggel bír a Békeépítő Bizottság (*Peacebuilding Commission*¹⁵⁷) létrehozását elhatározó 2005. decemberi 20.-i közgyűlési döntés¹⁵⁸ elfogadása, hiszen ezen új szerv a békeépítés területén aktív valamennyi releváns szervezet együttműködésére, valamint ezek erőforrásainak, tapasztalatainak, továbbá szakértelmének kiaknázására épít majd.

Bár a Békeépítő Bizottság döntései csak ajánlás jellegűek lesznek, mégis jelentékeny politikai autoritással bírnak majd, és érdemben fogják befolyásolni a Bizottság tagjainak és más entitásoknak, pl. az adott területen aktív NGO-knak a munkáját.

A Főtitkár szerint azokon a területeken, ahol a helyzet kezelése a politikai, katonai, humanitárius és fejlesztési szervezetek egyidejű, koordinált és kooperatív fellépését követeli, a Békeépítő Bizottságnak fontos szerepe lesz az eddigi tapasztalatok összegzésében, majd feldolgozásában, valamint a műveleti képességekkel rendelkező releváns szereplők (pl. regionális szervezetek, NGO-k, stb.) közti munka- és felelősség-megosztás kialakításában, szabályozásában.

Mivel a Békeépítő Bizottság olyan ajánlásokat fogalmaz majd meg, melyek az ENSZ és ENSZ-en kívüli szervezetek közti koordináció javítását célozzák, fontos lenne, hogy a Bizottság kreativitása érvényesülhessen az együttműködés legmegfelelőbb formáinak kiválasztásakor. De jelentőséggel bírhat az is, hogy a konfliktusban érintett, illetve a releváns tudással, szakértelemmel, képességekkel bíró szereplők Bizottság munkájában való részvételének és képviselésének szabályozását illetően kellő rugalmasságot biztosítson.¹⁵⁹

A Békeépítő Bizottság sikeressé válásához, sokak szerint szükséges lesz olyan intézményesített mechanizmusok kialakítása, melyek lehetővé teszik majd, hogy a Bizottság konzultációkat folytathasson és egyéb módon együttműködhessen az civil társadalom szereplőivel, az NGO-kkal, valamint az adott válságövezetben jelenlévő nőszervezetekkel. E mechanizmusok szabályainak kialakítása azonban a Békeépítő Bizottság feladata lesz, mivel a közgyűlési határozat, bár elismeri a fenti szereplők munkájának fontosságát a békeépítés

¹⁵⁷ Részleteket lásd: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/> 2006.01.09

¹⁵⁸ *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005.

¹⁵⁹ *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, para. 19.

területén,¹⁶⁰ sőt „bátorítja” a Békeépítő Bizottságot a jelzett szereplőkkel való konzultálásra,¹⁶¹ de kézzelfogható szabályokat e tekintetben nem fogalmaz meg.

Nem-Kormányzati Összekötő Szolgálat

Az NGO közösség nagyra becsüli a Nem-Kormányzati Összekötő Szolgálat (NGLS¹⁶²) kiváló tanácsadó és tájékoztató munkáját. Az NGLS függetlenségét a jövőben is meg kell őrizni. Ahhoz azonban, hogy az NGO-k ENSZ működésében való részvételének előmozdítását célzó tevékenységét az NGLS megszilárdíthassa, és adott esetben bővíthesse, szükséges lenne a jelenlegi szűkös költségvetés és korlátozott személyzeti kapacitás által gerjesztett problémák orvoslása. Pl. az NGLS kiadásainak fedezéséhez szükséges önkéntes költségvetési hozzájárulások¹⁶³ összegének növelésével.

Záró gondolat

A megalakulásának nemrég hatvanadik évfordulóját ünneplő ENSZ számára a jelenlegi időszak sorsfordító lehet. A 2005. szeptemberi csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum ajánlásainak megfogadása esetén az ENSZ és ezzel együtt a multilateralizmus rendszere megerősödhet. Az emberiség veszítene azonban azzal, ha a záródokumentum nagy része holt betű maradna, hiszen korunk kihívásainak kezeléséhez feltétlenül szükség van egy erős, legitim, hatékonyan működő és ellenőrzött világszervezetre, mely képes a nemzetközi rendszer sokféle szereplőjét összefogó, koordináló feladatokat is ellátni.

Mint ahogyan az, az előző oldalakon kiderülhetett a figyelmes olvasó számára, az NGO-k rendelkeznek számtalan olyan képességgel, melyek jelentős mértékben segíthetik az ENSZ munkáját. Éppen ezért olyan fontos az, hogy az ENSZ és az NGO-k közti együttműködés mélyítésének ügye is a reformfolyamat integráns részét képezze.

¹⁶⁰ „Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women's organizations, to peacebuilding efforts”. *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, p. 2.

¹⁶¹ „Encourages the Commission to consult with civil society, nongovernmental organizations, including women's organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate”. *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, para. 21.

¹⁶² *Non-governmental Liaison Service*

¹⁶³ Jelenleg az ENSZ programok, specializált ügynökségek, egyes tagállamok, valamint alapítványok finanszírozzák az NGLS munkáját.

Csak remélni tudom, hogy a tanulmány által tárgyalt kérdések is kiemelt témái lesznek az elkövetkező időszak tárgyalásainak. Komoly munka és államok közti kompromisszumok kellenek ahhoz, hogy a jövőben az NGO-k szélesebb körben vehessenek részt az ENSZ működésében, és hogy végre képességeik maximális kihasználása mellett, komolyabban járulhassanak hozzá egy XXI. századi igényeknek megfelelő, megerősített ENSZ munkájához.