Valki László
Az ENSZ–reformok sorsa

Akinek illúziói voltak a világszervezet megreformálhatóságával kapcsolatban, bizonyára kiábrándultan olvasta a 2005 szeptemberében tartott ENSZ-csúcstalálkozó záródokumentumát.[*] Abban nem volt szó a vétójog használatának módosításáról, a Biztonsági Tanács kibővítéséről, Japán, Németország, India vagy Brazília állandó BT-tagságáról, a terrorizmus fogalmáról, vagy arról, hogy jogszerű-e megelőző csapást mérni egy másik szuverén államra. Sokan pedig azt remélték, hogy az iraki háborúval kapcsolatban kibontakozott ENSZ-válság felkavarja az állóvizet és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy alakítsák át a szervezetet, módosítsák annak eljárási szabályait. Az időpont kétségtelenül alkalmas lett volna, hiszen az ENSZ ekkor ünnepelte fennállásának hatvanadik évfordulóját. A hangulat viszont nem volt eléggé emelkedett ahhoz, hogy az őszi csúcson megjelenő állam- és kormányfők belemenjenek a tervezett reformokba. Erre persze már a megelőző hónapokban sem lehetett számítani.

Az ENSZ reformján jóformán azóta törik a fejüket a politikusok és a politológusok, amióta a szervezetet létrehozták. A mostani reformfolyamat elindításáról az ENSZ-Közgyűlés 2000 szeptemberében tartott millenniumi ülésszaka határozott. A megjelent állam- és kormányfők által elfogadott nyilatkozat kimondta, hogy hatékonyabbá kell tenni az Egyesült Nemzetek Szervezetének működését, közelebbről erőfeszítéseket kell tenni a Biztonsági Tanács „átfogó reformjára", valamint a Gazdasági és Szociális Tanács szerepének növelésére.[1] A főtitkár ismert személyiségekből álló munkacsoportot állított fel a reformok kidolgozására,[2] amely 2004 decemberére készítette el jelentését.[3] Ennek alapján Kofi Annan is elkészítette saját jelentését, amelyet 2005 márciusában hozott nyilvánosságra.[4] Ezt követően a tagállamok között élénk két- és többoldalú diplomáciai eszmecsere zajlott le. Augusztus elejére nagyjából kirajzolódtak annak a megállapodásnak a körvonalai, amelyet a csúcsértekezlet elé kívántak

[*] A tanulmány az MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont kutatási programjának keretében készült.

[1] United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly. A/55/2, 2000. szeptember. 8., 29. és 30. bek.

[2] A csoport elnöke Anand Panyarachun, korábbi thaiföldi miniszterelnök lett, tagjai között szerepelt Robert Badinter volt francia igazságügy-miniszter, Gro Harlem Brundtland volt norvég miniszterelnök, Sadako Ogata, az ENSZ volt menekültügyi főbiztosa, Jevgenyij Primakov volt orosz külügyminiszter és Brent Scowcroft, az idősebb Bush elnök korábbi nemzetbiztonsági főtanácsadója.

[3] A more secure world: our shared responsiblity. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A/59/565, 2004. december 8.

[4] In larger freedom: towards development, security an human rights for all. Report of the Scretary General. A/59/2005, 2005. március 21.

terjeszteni.[5] Ekkor azonban amerikai javaslatra a szöveget felülvizsgálták, és azon további módosításokat hajtottak végre. A záródokumentumban foglaltak messze elmaradtak a munkacsoport által javasoltak mögött.[6]

Az alábbiakban először a szervezeti struktúra átalakítására vonatkozó reformjavaslatokat veszem sorra, majd azokat, amelyeket a fegyveres erőszak tilalmával és az önvédelem jogával kapcsolatban fogalmaztak meg. Nem térek ki a jelentések további fejezeteire, amelyek a fejlődő országok gazdasági helyzetével, az emberi jogokkal, a demokráciával és más hasonló, az ENSZ alapokmányát nem érintő kérdésekkel foglalkoznak.

A vétójog és a Biztonsági Tanács összetétele

A munkacsoport javaslatai között sem a vétójog eltörlése, sem a vétóra jogosultak körének kiszélesítése nem szerepelt. Néhány bekezdés erejéig mégis érdemes szót ejteni róla, mivel szorosan összefügg a jelenlegi nemzetközi jogrendszer alapkérdéseivel. A vétójog teljes eltörlésére kevesen gondolhattak komolyan, hiszen az ENSZ-alapokmány értelmében bármilyen szervezeti módosításhoz az öt nagyhatalom egyetértése szükséges. Más szóval, voltaképpen maguknak a nagyhatalmaknak kellene lemondaniuk vétójogukról, ami fölöttébb valószínűtlen.

Azok, akik a vétó megszűntetése mellett érveltek, nem csak ezt az egyszerű tényt, hanem a BT döntéshozatali metódusának a lényegét is figyelmen kívül hagyták. Ezt a metódust a világháború végén az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és a Szovjetunió alakította ki. Az antifasiszta koalíció három vezető állama olyan világszervezetet akart létrehozni, amelynek keretében meg tudják majd oldani mindazokat a konfliktusokat, amelyekben azonosak lesznek az érdekeik. Arra az esetre pedig, ha az érdekazonosság nem jönne létre, saját maguknak vétójogot biztosítottak. A privilegizált hatalmak közé aztán meghívták az akkor számottevő erővel még nem rendelkező Franciaországot és Kínát is. Elvben tehát egy „központi koalíció” született volna, amely – ugyancsak elvben – képes lett volna a nemzetközi rend fenntartására. A természeténél fogva decentralizált nemzetközi kapcsolatrendszerben azonban erre kizárólag egy valódi koalíció lett volna képes. Ha egy koalíció tagjai között a közös biztonságpolitika folytatását illetően megszűnik az alapvető egyetértés, a koalíció sem működhet tovább. Olyan szövetség pedig nem képzelhető el, amely többségi döntések alapján cselekszik. Ha ’45 után folytatni lehetett volna koalíciós együttműködést, a BT eljárási szabályai megfeleltek volna az eredeti elképzeléseknek. Nyilvánvaló volt azonban, hogy a nyugati nagyhatalmak és a Szovjetunió között semmiféle koalíciós együttműködés nem lesz folytatható. A koalíció így úgyszólván a győzelem másnapján felbomlott, és létrejött a hidegháború kétpólusú rendszere. A Szovjetunió egyre-másra kezdte megvétózni a nyugati határozati javaslatokat.

[5] Revised Draft Outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005. A/59/HLMP/CRP.1/Rev. 2, 2005. augusztus 5.

[6] 2005 World Summit Outcome. A/60/1, 2005. szeptember 20.

1955-ig kizárólag Moszkva élt vétójogával. Vétót emelt számos határozati javaslattal szemben, amelyet korábbi szövetségesei a legsúlyosabb nemzetközi konfliktusok ügyében terjesztettek elő. Így nemmel szavazott 1947-ben a görög polgárháborúval, 1948-ban a prágai kommunista hatalomátvétellel és a berlini blokáddal, 1950-ben pedig a koreai háborúval kapcsolatos vitákban. A hidegháború első évtizedében úgy festett, hogy Moszkva teljesen megbénítja a testület működését. Ezt a képet csak valamelyest árnyalta az a tény, hogy a Szovjetunió által emelt 57 vétóból 28 tagfelvétellel volt kapcsolatos (némely jelölt – például Olaszország, Portugália, Vietnam, Ceylon – felvételi kérelmével kapcsolatban többször is).

Mindenesetre az Egyesült Államok 1950-ben azt javasolta, hogy a BT „megbénulása" esetén a Közgyűlés vegye kezébe a dolgok irányítását. Az amerikai indítvány alapján a Közgyűlés 1950 novemberében *Uniting for Peace* címmel határozatot hozott, amely voltaképpen az alapokmány a BT és a Közgyűlés hatásköri előírásait értelmezte. A határozat úgy szólt, hogy amennyiben a Biztonsági Tanács az állandó tagok egyetértésének hiányában „nem képes eleget tenni a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén viselt elsődleges felelősségének", a Közgyűlés ajánlásokat tehet a tagállamoknak „kollektív intézkedések" megtételére, „szükség esetén akár erőszak alkalmazására is". A határozat hozzátette, hogy a Közgyűlés ilyen ajánlások elfogadása céljából rendkívüli ülésszakot tarthat.[7]

A határozat azonban sokak véleménye szerint súlyosan sértette az alapokmány betűjét és szellemét. Az ENSZ egész rendszere ugyanis azon alapszik, hogy mindazokban a kérdésekben, amelyekben ténylegesen intézkedni kell, egyedül a BT dönthet. A testületet tehát semmiképpen sem lehet megkerülni. (Az alapokmány 11. cikke értelmében „minden olyan kérdést, amelyben cselekvésre van szükség, a Közgyűlésnek a vita előtt vagy az után a Biztonsági Tanács elé kell terjesztenie".) Más szóval, ha a BT éppen dönt vagy dönteni készül valamilyen ügyben, a Közgyűlés sem rendes, sem rendkívüli ülésén nem foglalkozhat azzal, még kevésbé tehet ajánlásokat azzal kapcsolatban. Ha a BT egy vétó miatt nem határozott, valójában nem „bénult meg", hanem közvetve elutasította a határozati javaslatot, és ezzel foglalt állást. A világszervezet alapítói San Franciscóban nem véletlenül határozták meg így a BT hatáskörét, és az sem véletlen, hogy az állandó tagoknak vétójogot adtak. 1950-ben a közgyűlési többségnek nem lett volna joga átértelmezni az alapokmány rendelkezéseit, hiszen a nemzetközi szerződések interpretációjában az alapítók eredeti szándéka az irányadó.

Ennek ellenére a Közgyűlés az ezt követő években kilenc rendkívüli ülést tartott, amelyeken ajánlásokat fogadott el. Ezek azonban végül is nem hatalmazták fel a tagállamokat erőszak alkalmazására, és ilyen határozatra hivatkozva egyetlen kikényszerítő akciót sem hajtottak végre. A Közgyűlés csak addig ment el, hogy a fegyveres konfliktusok kezdeményezőit, illetve résztvevőit cselekményeik beszüntetésére és tűzszünet meghirdetésére szólította fel. Erre a *Uniting for Peace* határozat nélkül is joga lett volna. Az alapokmány értelmében ugyanis a Közgyűlés „megvitathat minden olyan kérdést, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozik" és amelyeket az erre jogosultak eléje terjesztenek, és

[7] A Közgyűlés 370. határozata, 1950. november 3.

azokban ajánlást tehet.[8] Mivel a BT egyik esetben sem vette vissza a napirendjére az ügyet, a közgyűlési ajánlások a 11. cikket sem sértették. A BT megkerülésére irányuló törekvések így sikertelenek maradtak.

Visszaérve a vétó alkalmazására, a második tíz esztendőben a nyugati hatalmak is éltek jogaikkal. Először Nagy-Britannia és Franciaország emelt vétót az 1956-ban Izraellel együtt végrehajtott szuezi intervenciót elítélő határozattervezettel szemben. A BT-ben így nem született döntés. Ekkor a Közgyűlés az Egyesült Államok javaslatára – történetesen a *Uniting for Peace* határozatra hivatkozva – fegyverszünet elrendelésére és csapatainak visszavonására hívta fel Izraelt. Egy hét múlva ez meg is történt, de nem az ajánlásnak, hanem a támadók számára kedvezőtlen politikai erőviszonyoknak köszönhetően.

A nyugati hatalmak a hatvanas és a hetvenes években – külön-külön vagy közösen – számos határozattervezetet vétóztak meg. Ezek többsége a rhodesiai, a közel-keleti, a dél-afrikai és a namíbiai konfliktusokra vonatkozott. Néhány konfliktusról a BT több alkalommal is tárgyalt és szavazott. A nyugati hatalmak voltaképpen azért alkalmazták a vétót, mert a BT változó tagjai között a gyarmati rendszer felbomlásának következtében egyre több „el nem kötelezett állam" bukkant fel, és ez megváltoztatta a „két tábor" közötti szavazati arányokat. Az első tíz esztendőben mindig Moszkva maradt kisebbségben, így ha érdekeit veszélyeztetve érezte, vétózott. 1955 után aztán gyakran a nyugati hatalmak kerületek kisebbségbe, így ők emeltek vétót.

Amikor 1955 után időnként megint a Szovjetunió került kisebbségbe, folytatta korábbi gyakorlatát és vétózott. A nyugati hatalmak például 1956-ban el akarták ítélni a Magyarország, 1968-ban pedig a Csehszlovákia ellen végrehajtott fegyveres intervenciót, az erre irányuló határozati javaslatokat azonban Moszkva megvétózta. Az előbbi esetben a Közgyűlés – ezúttal is rendkívüli ülést tartva – felszólította a Szovjetuniót csapatainak visszavonására, ami persze nem történt meg. (A prágai tavasz elfojtása után nem hívtak össze ilyen ülést.) Az 1980-as évek elejétől azonban már alig volt szovjet vétó. A többségben levő nyugati hatalmak ugyanis nem feltétlenül akarták nyilvánosan leszavazni a kisebbségben maradt Szovjetuniót. Egyetlen szovjet vétót sem regisztráltak ugyanakkor az afganisztáni invázióval kapcsolatban, mégpedig nemcsak 1979-ben, hanem az ezt követő évtizedben sem. A BT csupán annyit tett, hogy 1980 elején a Közgyűlés rendkívüli ülésszakának összehívását javasolta, amely ajánlásában elítélte a szovjet magatartást és felhívott az ország területén állomásozó idegen csapatok kivonására.[9] Ez aztán még többször megtörtént.

Néhány konfliktusban egyszer az egyik, máskor a másik „oldal" vétózott. Amikor például Egyiptom 1956-ban államosította a Szuezi-csatorna Társaságot, London és Párizs a BT elé terjesztette az ügyet. Az általuk megfogalmazott határozati javaslat ellen Moszkva emelte az első vétót. Amikor aztán a három ország megindította támadását, a Szovjetunió által is támogatott határozat-tervezetet London és Párizs vétózta meg.

Számos ügy nem is került a BT elé, vagy ha igen, a vita szavazás nélkül ért véget. Soha nem hoztak határozatot például olyan súlyos konfliktusokban, mint amilyen a vietnami

[8] 11. cikk. 2. bek.

[9] ES-6/2, 1980. január 14.

háború vagy a kubai rakétaválság volt. Az előbbi pedig egy teljes évtizedig tartott, és az áldozatok száma elérte a két milliót, az utóbbiban pedig néhány nap leforgása alatt rendkívül drámai események zajlottak le. Nem hozott érdemi döntést a BT az 1948-as arab-izraeli, az 1967-es közel-keleti vagy az 1980-ban kezdődött iraki-iráni háborúban, és nem intézkedett az 1978-as kambodzsai népirtás ügyében sem.

Az állandó tagok a hidegháború végéig mindössze két alkalommal jutottak egyetértésre fegyveres kényszerintézkedés alkalmazásáról. Az első azonban a szabályt erősítő kivétel volt: az 1950-es koreai háborúban a Szovjetunió éppen bojkottálta a testület üléseit, ezért adhatott a BT felhatalmazást fegyveres erő alkalmazására. A másik alkalommal – 1961-ben, a kongói válságban – a BT által korábban kiküldött békefenntartó erők használhattak fegyvert. Egyéb, nem fegyveres kényszerintézkedésről is csak két esetben döntött a testület. 1968-ban általános kereskedelmi embargót rendelt el a rhodesiai fehértelepes rendszer ellen, 1977-ben pedig fegyverszállítási tilalmat a Dél-afrikai Köztársaság fajüldöző rezsimjével szemben.

A hidegháború négy és fél évtizede alatt 199 esetben emeltek vétót. Ebből a Szovjetunió 79-cel, az Egyesült Államok 60-nal részesedett, míg Franciaország, Nagy-Britannia és Kína a fennmaradó 60-on osztozott. Már ebben az időszakban is jól látszott, hogy a nagyhatalmak e sokat bírált privilégiuma voltaképpen hasznos szerepet töltött be, mégpedig három fő ok miatt:

a) A vétójog elejét vette annak, hogy az egyik vagy másik „tábor” jogi felhatalmazást kapjon a nemzetközi konfliktusok fegyveres erővel történő megoldására.

b) A vétó használatával időnként demonstrálni lehetett a világ előtt a Kelet és a Nyugat között fennálló – mint ahogyan azt akkor nálunk nevezték – „kibékíthetetlen” ellentmondásokat.

c) A vétójog megbízhatóan védte az öt nagyhatalom érdekeit; egyiküknek sem kellett attól tartania, hogy a BT nélkülük dönt.

Téves az a feltételezés, mely szerint egy-egy konfliktust meg lehetett volna oldani, ha valamelyik állandó tag nem emelt volna vétót. A már említett példáknál maradva, a nyugati hatalmak a szovjet vétó figyelmen kívül hagyásával sem cselekedhettek volna másként 1956-ban vagy 1968-ban. A Nyugat nem azért nem avatkozott be a Magyarországon vagy Csehszlovákiában lezajlott forradalmi eseményekbe, mert nem volt BT-felhatalmazása. Washingtonban, Londonban és Párizsban egyaránt tudták, hogy bármilyen fegyveres beavatkozási kísérlet világháborús válsághoz vezetne. Ennek kockázatát csak az érintett, függetlenségükért küzdő népek nem érzékelték.

A hidegháború után egy időre alapvetően megváltozott a helyzet. A BT a kilencvenes években már több alkalommal hatalmazta fel az államok valamely csoportját arra, hogy fegyveres eszközökkel vessen véget háborús konfliktusoknak, és kötelező gazdasági szankciókat is elrendelt. A nagyhatalmak között tehát biztonságpolitikai kérdésekben ismét kialakult egy tartósabb együttműködés. Ennek köszönhetően a BT-ben 1991-ben és ’92-ben egyetlen esetben sem emeltek vétót, és ’93-tól 2003-ig is csupán 15 alkalommal. (Ez utóbbiak közül 12 a közel-keleti helyzettel volt kapcsolatos.

Az Egyesült Államok egyedül vétózta meg az Izraellel szemben hozandó határozati javaslatokat.[10])

Ezek a boldog békeidők – kisebb szünetekkel – egészen az iraki háborúig tartottak. Ennek megindítására az Egyesült Államok és Nagy-Britannia nem kapott BT-felhatalmazást, mivel a három másik állandó tag vétót helyezett kilátásba. Az inváziót készülő két hatalom – Spanyolországgal kiegészülve – egy ideig egy olyan határozat elfogadtatásával kísérletezett, amely csak látszatra adott volna felhatalmazást.[11] Kizárólag arra lett volna jó, hogy a világ közvéleményével – amely soha nincs tisztában egy-egy BT-határozat pontos tartalmával – elhitesse azt, hogy az Egyesült Államok és Nagy-Britannia jogszerűen jár el, amikor megtámadja Irakot. A szerzők azt remélték, hogy a franciák, az oroszok és a kínaiak elfogadják a tervezetet. Ez azonban nem így történt, sőt az egyszerű többséget sem sikerült elérni. Emiatt a tervezetet többé már nem is tűzték napirendre.

A háborúpártiak később azzal érveltek, hogy az iraki invázió jogilag semmiben sem különbözött a koszovói konfliktustól. Szerintük 1999-ben is hiányzott a felhatalmazás, a NATO mégis megindította légitámadásait Jugoszlávia ellen. Ez valóban így volt, érdekes módon azonban annak idején egyetlen hivatalos forrás sem ismerte el, hogy a támadások jogellenesek lettek volna.[12] A NATO vezető politikusai először egyáltalán nem beszéltek a jogszerűség kérdéséről, később pedig a humanitárius intervenció szükségességével indokolták a támadásokat. Azt mondták, hogy Koszovóban az albán etnikum ellen indított akciók humanitárius katasztrófával fenyegettek, és ezt meg kellett akadályozni. A nyilatkozók szerint a NATO nem rendelkezett ugyan a BT kifejezett felhatalmazásával, de a 19 szövetséges demokratikus állam konszenzusa jelentős legitimitást biztosított a légitámadásokhoz. Jogászok és publicisták azóta számos tanulmányt írtak erről, de egyikük sem állíthatta meggyőzően, hogy a humanitárius intervenció kivételt képezne a fegyveres erőszak alkalmazásának ENSZ-alapokmányi tilalma alól. Így valóban azoknak volt igazuk, akik jogellenesnek nevezték a koszovói háborút.

A két háború között mégis alapvető különbség volt. Annak idején Koszovóban valóban küszöbön állott a Jugoszláv Néphadsereg albánellenes hadművelete, és a NATO-hatalmak tényleg nem várhattak tovább. 1992 és 1995 között már tanúi voltak a szerb fegyveres alakulatok cselekedeteinek Boszniában, és 1999-ben sem számíthattak jobbra. A Jugoszlávia ellen légitámadások megindítását ugyanakkor mind a 19 szövetséges állam támogatta. Ezzel szemben az intervenciós hatalmaknak Irak részéről 2002-2003-ban semmilyen veszéllyel sem kellett szembe nézniük. Az amerikai és a brit hírszerzésnek már akkor egészen bizonyosan tudnia kellett, hogy Szaddámnak nem voltak közvetlen fenyegetést jelentő tömegpusztító fegyverei, amint hogy al-Kaida vagy

[10] Washington a kezdettől fogva következetesen megvétózott minden olyan biztonsági tanácsi állásfoglalást, amely elmarasztalta volna Tel Avivot. London és Párizs egy ideig vele szavazott, majd mindinkább a a PFSZ-t kezdte támogatni.

[11] A tervezet nem tartalmazta az ilyenkor szokásos, nélkülözhetetlen kifejezéseket („felhatalmaz", „minden lehetséges" eszközzel, vagy „szükség esetén fegyveres erő alkalmazásával is" stb.). S/2003/15, 2003. március 7.

[12] Lásd Juhász József – Magyar István –Tálas Péter – Valki László: Koszovó – egy válság anatómiája. Budapest, Osiris, 2000. 252. és köv. old.

más terrorista kapcsolatai sem.[13] Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia inváziójáttovábbá csak néhány szövetséges állam támogatta, a legfontosabbak ellenezték azt. A francia és a német kormány ellenzésében bizonyára szerepet játszott a tényleges iraki helyzet ismerete, de ez Oroszország esetében sem lehetett másként.

Az újabb keletű angol nyelvű elemzések egy idő óta – helyesen – különbséget tesznek a jogszerű *(lawful)* és a politikai értelemben vett legitim *(legitimate)* erőszak között. Megítélésem szerint a Jugoszlávia elleni légitámadások nem váltak ugyan jogszerűekké, de politikailag legitimeknek tekinthetők. Az iraki inváziót ugyanakkor sem jogszerűnek, sem legitimnek nem lehet nevezni. A második világháború utáni évtizedekben nézetem szerint jogszerűtlen, de legitim aktus volt például Kuba amerikai blokádja, az Izrael által indított hatnapos közel-keleti háború vagy Vietnam Kambodzsa elleni inváziója. Ugyanakkor sem jogszerűnek, sem legitimnek nem tekintem a berlini blokádot, a szuezi vagy a vietnami háborút.

A „jogszerűség kontra legitimitás" dilemmát a koszovói háborúval kapcsolatban Kofi Annan a következő két kérdésben fogalmazta meg: „Egyfelől jogszerűnek tekinthető-e az, hogy egy regionális nemzetközi szervezet [humanitárius okokból] ENSZ-mandátum nélkül alkalmaz fegyveres erőszakot? Másfelől megengedhetjük-e azt, hogy valahol, súlyos humanitárius következményeket kiváltva, tömegesen és rendszeresen megsértsék az emberi jogokat?" A főtitkár azt a meggyőződését fejezte ki, hogy a humanitárius beavatkozás nemsokára legitim kategóriává válik.[14] Nos, nem vált azzá, az államok gyakorlata nem fejlődött ilyen irányban.

Ami az iraki inváziót illeti, azt az Egyesült Államok és Nagy-Britannia csak utólag, a Szaddám által valóban elkövetett rémtettekkel és az ország demokratizálásának szükségességével indokolta, ami korántsem tette azt jogszerűvé. Maga Kofi Annan is bírálta a támadást.[15] A háborút ellenzők – a főtitkárral együtt – azóta sem láttak okot arra, hogy változtassanak álláspontjukon.

Jellemző egyébként, hogy a koszovói háború után a BT állandó tagjai között igen hamar helyreállt az együttműködés. Oroszország nemcsak részt vett a háborút lezáró BT-döntések meghozatalában, hanem békefenntartói még versenyt is futottak a nyugati alakulatokkal a telepítési helyszín – a pristinai repülőtér – elfoglalásáért. Ugyanakkor az iraki invázió után a BT háborút ellenző tagjai csak formális BT-döntésekbe mentek bele, és továbbra sem voltak hajlandók csapatokat küldeni az országba.

Ilyen körülmények között a nagyhatalmak privilégiumának megszűntetése nem kerülhetett őszi csúcs napirendjére. A reformerek helyette a vétójog kiterjesztését javasolták, mégpedig a BT – szerintük elkerülhetetlenné vált – bővítésének keretében.

Számos állam már a hatvanas években javasolta a változó tagok számának növelését, arra hivatkozva, hogy a gyarmati rendszer megszűnésével igen sok új állam keletkezett.

---

[13] Lásd Andor László – Tálas Péter – Valki László: Irak – háborúra ítélve. Zrínyi, Budapest, 2004.

[14] Kofi A. Annan: Two concepts of sovereignty. The Economist, 1999. szeptember 18. A főtitkár a cikkben kifejtett gondolatokat az ENSZ Közgyűlésének 1999. őszi ülésszakán tartott beszédében megismételte.

[15] Ewan Macaskill and Julian Borger: Iraq War was Illegal and Breached UN Charter, Says Annan. The Guardian, 2004. szeptember 16.

Erőfeszítésüket akkor siker koronázta, 1965-ben hatról tízre emelték a változó tagok létszámát. Az utóbbi években többen úgy vélték, hogy túl kellene lépni az egykori világháborús koalíció összetételén és a BT-be fel kellene venni Németországot és Japánt is. Arra hivatkoztak, hogy az ENSZ-nek manapság egyre nagyobb a költségvetése és mind több békefenntartó műveletet kell lebonyolítania. Rámutattak, hogy a németek és a japánok az amerikaiak után a legnagyobb részt vállalják a kiadásokból, megelőzve a briteket és a franciákat. Más politikusok India, Brazília, a Dél-Afrikai Köztársaság, Egyiptom és néhány más állam állandó tagságát is indítványozták, mondván, hogy ezeknek regionális hatalmaknak szintén részt kellene venniük a testületi döntéshozatalban. Általános volt az a vélekedés, hogy ilyen módon a testület egy fokkal demokratikusabban tevékenykedne.

A főtitkár a Közgyűlés elé terjesztett jelentésében a fentiek alapján fogalmazta meg javaslatait. Azt indítványozta, hogy 15-ről 24-re növeljék a BT tagjainak számát, de az új állandó tagoknak nem adott volna vétójogot. Nyilván abból indult ki, hogy a vétójog kiterjesztése még inkább megnehezítené a döntéshozatalt. Két lehetőséget vázolt fel. Az egyik szerint 6 új állandó és további 3 nem állandó tagot választhatnának, a másik szerint 9 új nem állandó tagot, az utóbbiak közül 8 tagsága azonban megújítható lenne. Mindkét esetben törekednének az egyes világrészek arányos képviseletére.

A kormányok azonban kevés lelkesedést mutattak a BT kibővítése iránt. Washington először kijelentette, hogy csak két új állandó tagot szeretne látni a BT–ben, de aztán kitűnt, hogy igazán csak Japánt támogatná (amely csapatokat küldött Irakba). Peking ugyanakkor értésre adta, hogy Japán tagságát semmi szín alatt nem szavazná meg, és a nyomaték kedvéért kínaiak tízezrei „spontán" tüntetéseket tartottak a szigetország ellen. Párizs, London és Moszkva egyetértett az említett államok tagságával. Róma egy korábbi nyilatkozatában az Európai Unió állandó tagságát javasolta, ami valójában annyit jelentett, hogy nem támogatja Németországét. Később az olaszok másokkal együtt koalíciófélét alkottak, és kijelentették, hogy egyáltalán nem kellene bővíteni az állandó tagok számát, helyette inkább növelni a nem állandó tagokét. Pakisztán India állandó tagságát ellenezte, Argentína pedig Brazíliáét. Igen komoly problémát jelentett az Afrikai Unió állásfoglalása. Az AU a javaslatban szereplő egy helyett két állandó helyet szeretett volna magának, mégpedig vétójoggal megfejelve. Ezt azonban rajtuk kívül egyetlen más ENSZ-tagállam sem támogatta volna. Mivel a Közgyűlésben kétharmados többség kell az alapokmány módosításához, az afrikai államok nélkül nem lehetett volna határozni.

2005 augusztusában aztán John Bolton, az új amerikai ENSZ–nagykövet megállapodott kínai kollégájával, hogy egyikük sem támogatja a bővítést. Közös nyilatkozatba foglalták az új állandó tagokkal szemben már korábban is hangoztatott fenntartásaikat, és ezzel a kérdés érdemben lekerült csúcstalálkozó napirendjéről.[16] Az elfogadott záródokumentum mindössze annyit tett, hogy megerősítette a BT reformjára irányuló szándékot.

[16] David Usborne: The US vs The UN. American ambassador seeks to scupper UN's global strategy with 750 amendments after just three weeks in the job. The Independent, 2005. augusztus 26.

Mindez persze előre látható volt. Annak idején, amikor az ENSZ megalakult, a győztes hatalmak viszonylag kényelmes helyzetben voltak. Rooseveltnek a BT összetételéről voltaképpen csak Churchill-lel kellett megegyeznie, majd kettőjüknek Sztálinnal. Hármójuktól függött, hogy Franciaországot és Kínát – vagy bármely más hatalmat – beveszik-e az állandó tagok közé. A legyőzött és megszállt országok BT-tagságának kérdése fel sem merült. Ma azonban az öt nagyhatalom állandó tagsága már adott, és, mint láttuk, egyetértésük nélkül a testület nem bővíthető.

1945-ben tehát egyszer s mindenkorra meghatározták volna a BT összetételét? Örökre bizonyára nem, de a feltételezettnél szemmel láthatóan jóval hosszabb történelmi korszakra, legalábbis ami a vétóhatalmak körét illeti.

A fegyveres erőszak alkalmazhatósága és a terrorizmus

A főtitkár a Közgyűlés elé terjesztett jelentésében megoldást igyekezett találni a fegyveres erőszak alkalmazhatóságával kapcsolatos jogi kérdésekre is. Megállapította, hogy ezek a kérdések az utóbbi években mélyen megosztották a tagállamokat. Ezt követően Annan állást foglalt a vitában, és a jogszerű magatartások közé sorolta a megelőző önvédelem egyik változatát, a – csak angol terminológiával kifejezhető – *pre-emptive* önvédelmet.[17] Az előterjesztés értelmében az államoknak az alapokmány 51. cikke alapján joguk van arra, hogy az ellenük készülő, „küszöbön álló" vagy „közvetlen" *(imminent)* fenyegetést akár fegyveres erőszakkal is megelőzzék. A nemzetközi jogászok ebben állítólag régóta egyetértenének.[18]

A főtitkár feltehetően gesztust akart tenni az Egyesült Államoknak. A megfogalmazás ugyanis feltűnően hasonlít a 2002 őszén, az iraki háború előtt néhány hónappal közzétett *amerikai nemzetbiztonsági stratégia* egyik megállapításához. A stratégia szerint „[a] nemzetközi jog évszázadok óta elismeri az államoknak azt a jogát, hogy egy támadás elszenvedése helyett önvédelmet gyakorolhassanak azokkal a [fegyveres] erőkkel szemben, amelyek közvetlen támadással fenyegetnek."[19] A stratégia megállapítja, hogy a megelőző támadás jogszerűségét eddig többnyire küszöbön álló fenyegetéshez kötötték, például a „másik fél szárazföldi, haditengerészeti és légierőinek támadás céljából történő, érzékelhető mozgósításához". Napjaink megváltozott körülményei között azonban – folytatja – akkor is megelőző önvédelmet lehet gyakorolni, ha egy renitens *(rogue)* állam tömegpusztító fegyvereket ad át az általa támogatott terroristáknak, mert ezzel az Egyesült Államokat közvetlenül fenyegethetik.[20] Washington minden bizonnyal az Irak ellen indítandó inváziót kívánta „jogos önvédelemnek" beállítani. Azzal vádolta Szaddám Huszeint, hogy területén

[17] Mint a következőkben látni fogjuk, *pre-emptive* önvédelem megkülönböztethető lenne a *preventive* önvédelemtől.

[18] 122. bekezdés, 33. o.

[19] The National Security Strategy of the United States of America. 2002 szeptember. www.whitehouse.gov/msc/uss.pdf.

[20] I. m. 15. o.

tömegpusztító fegyvereket állít elő, amelyeket bármikor átadhat a vele kapcsolatban levő Al-Kaidának.

A nemzetközi jog azonban nem ennyire megengedő a *pre-emptive* önvédelemmel kapcsolatban. Az 51. cikk ugyanis kizárólag a már folyamatban levő támadással szembeni önvédelem jogáról beszél. Eredeti, angol nyelvű szövegének értelmében ugyanis „ha fegyveres támadást hajtanak végre *(occours)* egy tagállam ellen", az utóbbinak természetes joga van az egyéni vagy kollektív önvédelemre.[21] Ezt a jogot ugyan számos nemzetközi jogász valóban kiterjesztené a megelőző csapások végrehajtására, az alapokmány kógens normáit azonban nem lehet ilyen módon értelmezni. Erre csak egy új, ugyancsak kógens általános szokásjogi norma vagy normaértelmezés kialakulása esetén lenne lehetőség, ilyen azonban nem jött létre. Mindenekelőtt azért, mert egy kiterjesztő értelmezés visszaélésre adna módot. Egy állam bármikor azt állíthatná, hogy egy másik államot *pre-emptive* önvédelemből támadott meg.

Az iraki inváziót egyébként a *pre-emptive* önvédelem fogalmával sem lehetett volna nemzetközi jogilag megindokolni, hiszen a támadás időpontjában sem a tömegpusztító fegyverek megléte, sem az al-Kaida kapcsolat nem volt – nem is lehetett – bizonyított. A washingtoni adminisztrációnak így nem maradtak érvei az invázió alátámasztására. Talán ennek tulajdonítható, hogy a Pentagon által készített *nemzetvédelmi stratégia* 2005 márciusában nyilvánosságra hozott változata szkeptikusan fogalmazott a nemzetközi jogi normákkal kapcsolatban. A dokumentum az Egyesült Államokkal szemben „kihívást" jelentő tényezők között említi mindazokat, akik „nemzetközi fórumokkal, jogi processzusokkal és a terrorizmus [eszközeivel élve], a gyengék taktikáját alkalmazzák".[22]

Ami a megelőző önvédelem másik, az előterjesztésben *preventive defence*-nek nevezett változatát illeti, az a főtitkár előterjesztése szerint más megítélés alá esik. Ha ugyanis a fenyegetés nem „küszöbön álló", hanem csak „látens", akkor a fenyegetett helyzetben levő állam nem léphet egyoldalúan. A jelentés megállapítja, hogy az ilyen fenyegetések ügyében a BT-nek kellene döntenie, és nem az érintett államnak. Jó lenne, tette hozzá, ha a testület ilyenkor megvizsgálná, hogy az adott fenyegetés eléggé komoly-e, nem előzhető-e meg más, nem erőszakos eszközökkel, továbbá, hogy a fegyveres ellenlépések arányosak lennének-e az elhárítandó veszéllyel és sikerrel kecsegtetne-e az ellenakció.

A jelentés ugyanebben az összefüggésben ejtett szót olyan cselekményekről, amelyek a humanitárius intervenció fogalomkörébe tartoznak. Annan szerint a népirtás, az etnikai tisztogatás és a humanitárius jog megsértésével elkövetett egyéb bűncselekmények ugyanolyan veszélyt jelentenek a nemzetközi békére és biztonságra nézve, mint azok, amelyekről az előzőekben szó esett. Az előterjesztés szerint ezekben az esetekben szintén csak a Biztonsági Tanács felhatalmazására lehetne eljárni.

---

[21] A hivatalos magyar fordítás félrevezető: az ENSZ valamelyik tagja ellen „irányuló" támadást említ, amely valóban szélesebb értelmezést tesz lehetővé.

[22] The National Defense Strategy of the United States of America. 2005. március 1. www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds2.pdf.

A főtitkár szemmel láthatóan nem tartotta elképzelhetőnek, hogy minderről részletesebb javaslatokat terjesszen a csúcsértekezlet elé. Jól tudta, hogy egyelőre semmilyen esély sem lenne egy pontosabb normaszöveg elfogadására. Ezért csupán azt javasolta: a Közgyűlés kérje fel a Biztonsági Tanácsot, hogy dolgozza ki a jövőben általa követendő elveket, majd jelentse ki, hogy azokat döntéseinél figyelembe is fogja venni.

A jelentés szólt a terrorizmusról is. Megállapította, hogy a nemzetközi közösségnek végre tető alá kellene hoznia egy átfogó terrorizmus-ellenes konvenciót, és ebben egyebek között meg kellene határoznia a terrorizmus fogalmát. A jelentés leszögezte, hogy az idegen megszállókkal szembeni ellenállást csak addig lehet jogszerűnek minősíteni, ameddig azt katonai alakulatokkal szemben folytatják. Ha azonban az „ellenállók" aktusai civilek élete vagy testi épsége ellen irányulnak, és céljuk a lakosság megfélemlítése vagy az, hogy egy kormányt valamilyen magatartás tanúsítására kényszerítsenek, akkor már terrorizmusról van szó. Ezzel Annan egy igen fontos és ugyancsak vitatott kérdésben foglalt állást. Sokan voltak és vannak ugyanis azon az álláspontón, hogy az államok által elkövetett erőszakos cselekmények „állami terrorizmusnak" minősülnek, míg a megszálló hatalmak ellen végrehajtott merényletek akkor sem tekintendők annak, ha az áldozatok többsége civil. Más szóval, a polgári lakosság sérelmére elkövetett merényletek minden körülmények között jogellenesnek tekintendők, akár palesztin szervezetek hajtják végre azokat Izraelben, akár különböző arab csoportok Irakban.

Már a csúcsértekezletet megelőző hetek diplomáciai tárgyalásain kiderült, hogy a felsorolt javaslatok túlnyomó része nem kapja meg a megfelelő számú – illetve súlyt képviselő – tagállamok támogatását. Sokan nem értettek egyet az erőszak-alkalmazás feltételeinek a főtitkár által javasolt meghatározásával. Azt mondták, hogy a *pre-emptive* önvédelem nem egyeztethető össze az alapokmány 51. cikkében foglaltakkal. A terrorizmus fogalmának meghatározását a G-77-ben tömörült fejlődő országok többsége ellenezte, lényegében arra a régi megfontolásra hivatkozva, hogy az „ellenállási" mozgalmak minden eszközt felhasználhatnak a népek önrendelkezési jogának érvényesítése céljából.[23] A vitáknak a 2005 augusztusában kinevezett új amerikai ENSZ-nagykövet, John Bolton vetett véget. Az ENSZ-ellenességéről ismert nagykövet[24] röviddel kinevezése után a 38 oldalas záródokumentum-tervezethez kereken 750 módosító indítványt nyújtott be, ezzel lehetetlenné téve minden további érdemi párbeszédet.[25]

Ezek után a csúcsértekezlet által elfogadott záródokumentumban már nem esett szó az erőszak alkalmazásának feltételeiről és a terrorizmus fogalmáról. A csúcsértekezlet résztvevői megállapították, hogy az alapokmány jelenlegi rendelkezései elegendőek a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyek elhárításához, ezeken tehát nem kell változtatni. A résztvevők kijelentették, hogy szükségesnek tartják egy átfogó

[23] Az 1964-ben alakult csoportnak ma 132 tagja van.

[24] Roland Watson: Bush deploys hawk as new UN envoy. The Times, 2005. március 8.

[25] Colum Lynch: U.S. Wants Changes In U.N. Agreement. The Washington Post, 2005. augusztus 25., Julian Borger: Road map for US relations with rest of world. The Guardian, 2005. augusztus 17. Az utóbbi cikk néhány idézetet tartalmaz a legjellemezőbb módosítási javaslatok közül.

terrorizmus-ellenes egyezmény megkötését, de nem utaltak arra, ahogy annak mi lehetne a tartalma. Az előzmények ismeretében azonban már az is eredménynek számít, hogy a záródokumentum hitet tett nemzetközi jog normáinak tiszteletben tartása és a multilateralizmus mellett, majd megismételte azt az alapokmányban foglalt tételt, mely szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért az elsődleges felelősséget a BT viseli. Eredmény volt az is, hogy a záródokumentum megállapította: a terrorizmussal szemben a létező nemzetközi jogi normákkal – így az alapokmány és más egyezmények rendelkezéseivel – összhangban kell fellépni. Ezek a mondatok első látásra nem tűnnek jelentőseknek. A jelenlegi egypólusú világrend körülményei között mégis fontosak, mert – ha csak egy deklaráció erejéig is – a nemzetközi közösség túlnyomó részének felfogását tükrözik.

Ami a humanitárius intervencióval kapcsolatos dilemmát illeti, a dokumentum gyakorlatilag a jelenlegi helyzetet rögzítette. Kimondta, hogy az egyes államoknak és a nemzetközi közösségnek egyaránt kötelessége az, hogy védelmet nyújtsanak az embereknek a népirtással, a háborús bűncselekményekkel, az etnikai tisztogatásokkal és más emberiesség elleni bűncselekményekkel szemben. Ezt követően azonban megállapította, hogy egy ilyen célból indítandó fegyveres beavatkozás csak a Biztonsági Tanács felhatalmazásával hajtható végre. Közvetve elutasította tehát azt az álláspontot, mely szerint a beavatkozás végső esetben a BT felhatalmazása nélkül is foganatosítható. Az augusztus 5-i tervezet szövegében még szerepelt egy mondat, amely felhívta volna a Biztonsági Tanács állandó tagjait arra, hogy ne emeljenek vétót egy felhatalmazást tartalmazó határozati javaslattal szemben.[26] Ezt azonban Bolton javaslatára még a csúcstalálkozó előtt törölték.

Más szervezeti reformok, alapokmányi módosítások

Az ENSZ-reformtervek között még néhány további javaslat is szerepelt. Ezek közül az egyik legfontosabb volt egy új, állandó jellegű emberi jogi testület létrehozása. Az elmúlt években ugyanis – különösen amerikai részről – számos bírálatot váltott ki a világszervezet genfi Emberi Jogi Bizottságának összetétele. A bírálók abszurdnak nevezték, hogy néhány évvel ezelőtt Líbia lehetett a bizottság soros elnöke, és hogy olyan államok vettek részt emberi jogokkal kapcsolatos kérdések megítélésében, mint Kuba, Szudán vagy Kongó. A főtitkári jelentés megállapította, hogy a bizottság elvesztette a hitelét. Ezért egy új, kisebb Emberi Jogi Tanács létrehozását javasolta, amelynek tagjai közé csak olyan államokat lehetne választani, amelyek a nemzetközi jogi normáknak megfelelő emberi jogi gyakorlatot folytatnak. Ez a testület már magasabb rangú lenne elődjénél: vagy a főszervek egyikévé válna – tehát státusa azonos lenne a Gazdasági és Szociális Tanácséval –, vagy közvetlenül a Közgyűlés alá tartozna. Tagjait a Közgyűlés kétharmados többséggel választaná. A további részletekről azonban az előkészítő tárgyalásokon nem jutottak egyezségre. A záródokumentumba bekerült ugyan az új szerv létrehozásáról szóló egyezség, de elmaradt a tartalmi és szervezeti kérdések kidolgozása.

[26] Az 5. jegyzetben említett tervezet 119. bekezdése.

A szervezeti reformok közé tartozott egy 15-20 tagú, úgynevezett Békeépítő Bizottság *(Peacebuilding Commission)* felállítása is. Ennek az lenne a feladata, hogy segítséget nyújtson egy-egy háborús konfliktusokon átesett, súlyos politikai és gazdasági helyzetbe került országnak. A bizottság tanácsadó szervként közvetlenül a BT munkáját segítené elő, ülésein mind az érintett államok, mind pedig a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és más hasonló, segítségnyújtásra képes szervezetek képviselői is részt vennének. A bizottság mellett egy *békeépítést támogató iroda* is létrejönne, amely az adminisztratív és koordináló feladatokat látná el. Az erről szóló elhatározás szintén bekerült a záródokumentumba, de megint csak a részletek felvázolása nélkül. A korábbi tervezetben még szerepeltek azok az elvek, amelyek alapján a bizottságot össze lehetne állítani. A záródokumentumból azonban ezek már hiányoztak. Az öt állandó nagyhatalom részvételét mindenki támogatta, de nem tudtak megállapodni a többi lehetséges tag kilétében. Nem vált világossá, hogy pontosan milyen legyen a kapcsolat a BT és a bizottság között, valamint az sem, hogy a bizottság mellett létrehozandó irodának mi lenne a viszonya az ENSZ-apparátus már meglevő, békefenntartással vagy más politikai kérdésekkel foglalkozó osztályai között.

A reformok kidolgozása során felmerült az a kérdés is, hogy mi történjék az alapokmány egyik rendelkezése alapján 1946-ban felállított Vezérkari Bizottsággal. Ez a bizottság ugyanis a hidegháborúban semmilyen érdemleges feladatot nem láthatott el. 1948-ban hivatalosan be is jelentette működésképtelenségét, így azóta csak papíron létezett. Az első öbölháborúban végrehajtott közös béketeremtő műveletek idején ugyan kétszer is összehívták, de feladatot ekkor sem kapott. A főtitkár ezért a bizottságra vonatkozó alapokmányi rendelkezés törlését javasolta. Kína azonban ezt valamilyen okból ellenezte. Így aztán a csúcsértekezlet résztvevői a záródokumentumban felkérték a Biztonsági Tanácsot, hogy vizsgálja meg a Vezérkari Bizottság összetételére, hatáskörére és működésére vonatkozó rendelkezéseket. Tekintve azonban, hogy a BT eddig minden esetben más intézményeket – a NATO-t, az ECOWAS-t vagy a fellépésre kész államok ad hoc koalícióját – hatalmazta fel hadműveletek szervezésére és irányítására, tehát nem maga cselekedett, nehéz elképzelni azt, hogy a jövőben milyen feladatokkal tudná megbízni a bizottságot.

A főtitkár végül azt javasolta, hogy az alapokmányból töröljék az egykori világháborús „ellenséges államokra" utaló, valamint a több mint egy évtizeddel ezelőtt munkanélkülivé vált Gyámsági Tanácsról szóló rendelkezéseket. Csodák csodájára ebben azért sikerült megegyezni. A Közgyűlésnek azonban még le kell bonyolítania alapokmány módosítására irányuló szabályos eljárást.

Következtetés

Az ENSZ közgyűlése még az iraki háború előtt szólította fel a főtitkárt a reformjavaslatok előterjesztésére, aki hozzá is látott az előkészületekhez. A háborúval kapcsolatban azonban súlyos véleménykülönbségek alakultak ki a tagállamok között, és ezek igencsak megosztották a világot. Ebben a helyzetben a főtitkár előtt választási lehetőség állott: vagy félreteszi a reformterveket és jelzi, hogy egyelőre még további erőfeszítéseket kell tenni a megállapodás érdekében, vagy egy ambiciózus tervvel áll

elő. Annan az utóbbit választotta. Úgy ítélte meg a helyzetet, hogy az ENSZ csak akkor lesz képes ismét szerepet játszani a konfliktusok megoldásában és nemzetközi együttműködés elmélyítésében, ha tökéletesíti a szervezeti felépítést és módosítja az alapokmány normáinak értelmezését. Feltételezte, hogy egy fejlettebb világszervezet hitelesebben és eredményesebben veheti fel a küzdelmet az unilateralista szemlélettel szemben. Annan bizonyára tisztában volt a kockázattal, de – megítélésem szerint helyesen – vállalta azt. A bevezetőben említett magas szintű munkacsoport tevékenysége során úgy látszott, hogy a reformelképzelések egy jelentős része megvalósítható. Csupán 2005 tavaszán vált igazán világossá, hogy a tagállamokat nemcsak az unilateralizmus–multilateralizmus kérdése osztja meg, hanem más vélt vagy valóságos érdekek is. Az akkori diplomáciai egyeztetésekből az is kitűnt, hogy az államok egyes csoportjai között máshol is törésvonalak húzódnak, ami gyakorlatilag lehetetlenné tette a reformelképzelések megvalósítását. Az pedig az amerikai ENSZ-nagykövet kinevezési eljárásának elhúzódása miatt csak 2005 augusztusában derült ki, hogy Washington továbbra is élesen szemben áll a világszervezet korábbi szerepének helyreállításával.

Mindebből arra a következtetésre lehet jutni, hogy egy ENSZ-reform sokkal inkább következménye, mint eszköze lehet egy békésebb, élhetőbb nemzetközi rendszer megteremtésének. Németország, Japán és a többiek akkor csatlakozhatnak majd a Biztonsági Tanács mostani állandó tagjaihoz, ha az utóbbiak valamennyien felismerik az egyetemes együttműködéshez fűződő alapvető érdekeiket és ennek megfelelő külpolitikai stratégiát követnek. No és persze velük együtt szavaz a 191 tagállam legalább kétharmada is, majd pedig ugyanők ratifikálják az alapokmány módosítását. Ma még távol vagyunk ettől.

A munkacsoport által készített, illetve a főtitkár által előterjesztett jelentések mindazonáltal kortörténeti dokumentumok. Látleletet adnak arról, hogy a szakértők és a világszervezet vezetői mit tartottak megvalósítható reformoknak az ENSZ fennállásának hatvanadik esztendejében. A záródokumentum pedig arról tanúskodik, hogyan gondolkodtak minderről a világszervezet tagállamai.

(Első közlés: *Külügyi Szemle,* 2005. 3–4. 95-111.)