

5. FEJEZET

A NEMZETKÖZI SZERVEZET MINT A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZEREPLŐJE

5.1. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK LÉTREJÖTTÉNEK TÖRTÉNETE

Az állam a nemzetközi jog és kapcsolatok legrégebbi szereplője, azonban az 1800-as évek második felében társult ehhez egy újabb szereplő: a kormányközi nemzetközi szervezet. Az ipari forradalom során jelentős ipari, gazdasági, műszaki és tudományos fejlődés következett be. Új találmányok jöttek létre, amelyek szükségessé tették a nemzetközi együttműködést. Ennek egyik legjobb példája a táviró gép története. *Samuel Morse* az 1830-as években kifejlesztette az első vezetékes távirót, amelynek a fő célja az volt, hogy nagy távolságra lehetővé tegye az adattovábbítást. *Morse* ehhez kidolgozott egy egyszerű kódrendszert (a morze ábécét) és egy olcsón előállítható, könnyen összeszerelhető gépet. Az 1840-es években megindult az USA-ban és európai államok területén is a táviró-vezetékek lefektetése, a táviró hálózat kiépítése. Ez forradalmasította az üzenetküldést, amelynek előtte évszázadokon keresztül a leggyorsabb módja a lovas futár küldése volt. Ennek köszönhetően 1850-ben fektették le az első távirókábelt a tengerfenékre, méghozzá Anglia és Franciaország között a La Manche-csatornába. 1858-ban létesült az első transzatlanti kábel Észak-Amerika és Európa között. A nemzetközi alkalmazás azonban problémákba ütközött, mivel az üzenetek továbbítását minden államhatáron meg kellett állítani és lefordítani a következő államnak a rendszerére. Ennek a problémának az egyszerűsítésére 1865-ben Párizsban húsz ország képviselői jöttek össze és létrehozták a Nemzetközi Táviró Egyesületet. Ez volt az **első kormányközi nemzetközi szervezet**. A szervezet székhelye Bern, Svájc lett, és először mindösszesen három alkalmazottal kezdte meg a működését. A szervezet első feladata a nemzetközi táviró-hálózat szabványosítása lett, amelyhez azonban hamarosan újabb kommunikációs találmányok társultak, így pl. a telefonra vonatkozó nemzetközi szabályozás kialakítása 1885-ben, vagy az 1890-es évektől a rádiózás. A szervezet nevét 1934-ben Nemzetközi Távközlési Unióra (ITU) változtatták, és manapság már olyan információs- és kommunikációs rendszerekért felel, mint a műhold-rendszerek, rádiófrekvenciák, internet, GPS, 3G, és még sorolhatnánk.¹

A Nemzetközi Táviró Egyesült mintájára a 19–20. század fordulóján egy tucatnyi **nemzetközi igazgatási, adminisztratív szervezetet** alapítottak az államok, így pl. Általános Postaegyesület (1870), Nemzetközi Súly- és Mértékügyi Hivatal (1870), Nemzetközi Meteorológiai Szervezet (1870), Nemzetközi Statisztikai Intézet (1885), Nemzetközi Közegészségügyi Hivatal (1903), és a Nemzetközi Agrárintézet (1905). Ezekben a szervezetekben a kormányküldöttek és szakértők együtt dolgoztak, és olyan, az emberek mindennapjait meghatározó jelentőségű nemzetközi egységesítéseket és szabványokat köszönhetünk nekik, mint az SI-mértékegységrendszer, a greenwich-i időszámítás, a világszintű postai forgalom és irányítószámok.

Ezeknek a szervezeteknek a létesítése nem volt különösebben nehéz, mivel viszonylag könnyen azonosítható volt az államok közös érdeke és nem befolyásolta a hatalmi, nemzetbiztonsági kérdéseket. Azonban az 1800-as években többen javasolták olyan nemzetközi szervezetek felállítását is, amelyek nem ennyire specializált, konkrét feladatokkal, hanem általánosabb feladatkörrel rendelkeztek volna. *Simón Bolívar* már 1826-ban előterjesztette az Amerikai Köztársaságok Ligáját, amely elképzelése szerint kölcsönös védelemmel, katonai segítségnyújtással, gazdasági együttműködéssel foglalkozott

¹ Ld. a szervezet honlapját: www.itu.int

volna. Ezekből a tervekől akkor semmi nem lett, de 1890-ben létrejött az első regionális tagságú, általános hatáskörű együttműködés: az Amerikai Köztársaságok Nemzetközi Uniója. Ez a szervezet a jogelődje a ma is működő egyik legnagyobb regionális nemzetközi szervezetnek, az Amerikai Államok Szervezetének (OAS).

Az első világháború hozta meg a változást az államok hozzáállásában, és megalapították a Nemzetek Szövetségét (1919–1940), amelyben a cél a világ összes államának egyesítése volt. A Nemzetek Szövetsége ugyan soha nem bírt univerzális tagsággal, mégis történelmi jelentőségű kísérlet volt. A szervezet hibáiból tanulva, a második világháború után megalakított ENSZ már képes lett a tartós működésre és az univerzális tagság elérésére.

1945 után a nemzetközi szervezetek **ugrásszerű elterjedésének** lehetünk a tanúi. Egyrészt létrejöttek az univerzális tagsággal, de speciális hatáskörrel bíró szervezetek (mint amilyen pl. az Egészségügyi Világszervezet, WHO, vagy az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete, UNESCO), és létrejöttek a regionális tagságú, de általános hatáskörű szervezetek (mint amilyen pl. a korábban említett Amerikai Államok Szervezete, vagy az Arab Liga, az Afrikai Unió vagy az Európai Unió). Ezeknek együttvéve a száma körülbelül ötven, azonban mellettük több ezer olyan kormányközi nemzetközi szervezet is működik, amelyeknek a tagsága csak néhány államra terjed ki, és csak speciális feladatokat lát el. Ennek a kategóriának közismert példái a NATO, ami az észak-amerikai és európai államok katonai együttműködése, vagy az OPEC, a Kőolaj-exportáló Országok Szervezete, míg kevésbé ismert szervezet pl. a Nemzetközi Kakaó Szervezet, ami körülbelül 40 állam együttműködése a kakaó termelésének és kereskedelmének nemzetközi szabályozására.

5.2. A NEMZETKÖZI SZERVEZET FOGALMA

A magyar nyelvű szakirodalomban a **nemzetközi szervezet fogalmának** meghatározására általános-ságban elfogadott a Prandler Árpád által alkotott definíció: „*A nemzetközi szervezetek az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre – legalább két vagy három állam között –, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, és az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva.*”²

A nemzetközi szervezet fogalmi elemei

- államközi együttműködés;
- nemzetközi szerződés hozza létre;
- állandó intézményi struktúrája van;
- nemzetközi jogalanyisággal van felruházva.

A nemzetközi szervezet fogalmának egyes elemeit megvizsgálva az alábbiakat szükséges kiemelni:

- a nemzetközi szervezeteket államok hozzák létre, ezért azokat gyakran nevezik államközi vagy kormányközi nemzetközi szervezeteknek is (*inter-governmental organization*, IGO); ez alapján elhatárolható a nem kormányközi nemzetközi szervezetektől (*non-governmental organization*, NGO);
- az államok a szervezetet nemzetközi szerződéssel alapítják, az alapító okirat a nemzetközi jog szabályainak megfelelő, többoldalú nemzetközi szerződés, amelynek tipikus elnevezései alapokmány, státutum, szerződés, alkotmány;

² BLAHÓ–PRANDLER 2005, 60. o.

- a nemzetközi szervezet állandó intézményi struktúrával rendelkezik, tehát van egy vagy több szerve, amely folyamatosan működik;
- a nemzetközi szervezet az alapító államoktól nemzetközi jogalanyiságot kap (származékos jogalanyiság), amely azonban csak azokra a területekre terjed ki, amelyekre az alapító államok felhatalmazzák (korlátozott jogalanyiság), és csak azokkal a nemzetközi szereplőkkel szemben lesz jogalany, amelyek azt elismerik (szubjektív jogalanyiság).

5.3. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK CSOPORTOSÍTÁSA

A nemzetközi szervezetek többféle szempont szerint kategorizálhatóak, amelyek közül három tűnik valójában lényegesnek: a tagság szerinti, a hatáskör szerinti, és a csatlakozás lehetősége szerinti.

A **tagság** szempontjából alapvető kérdés, hogy csak néhány állam vagy a világ összes államának a tagsága a cél. Amennyiben egy szervezet célja a világszintű tagság, azt univerzálisnak nevezzük. Ez akkor is így van, ha még nem érte el az univerzális tagságot, azonban ezt a célt az alapító okiratában deklarálta és halad ebben az irányban. Ilyen szervezet a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), amelynek 164 tagja van (2018 nyarán). Jelenleg a világban 193 általánosan elismert állam van, ennyi tagja van az ENSZ-nek is. Léteznek azonban olyan államok is, amelyeknek elfogadottsága nem általános, pl. Koszovó vagy Palesztina. Koszovó nem tagja az ENSZ-nek, viszont tagja néhány ENSZ szakosított intézménynek, így pl. a Nemzetközi Valutaalapnak és a Világbanknak, amelyeknek így nagyobb a taglétszáma, mint az ENSZ-nek.

A szervezetek túlnyomó többsége azonban nem a világszintű tagság céljával jön létre, hanem annál kisebb létszámra, csak az államok bizonyos csoportját szeretné tömöríteni. Ezeket a szervezeteket partikuláris szervezeteknek nevezzük. Ennek a kategóriának ismert példája az OECD, a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete, amelynek 36 tagja van a világ minden részéről. Amennyiben egy partikuláris szervezet tagságában követelmény az, hogy minden tagállam egy földrajzi térséghez tartozzon, akkor azt regionális szervezetnek nevezzük. Ilyen az Európa Tanács és az Európai Unió, amelyeknek csak európai államok lehetnek a tagjai, vagy az Afrikai Unió, amelynek csak az afrikai kontinensen lévők.

A **hatáskör** szerinti csoportosításnál szintén két fő alcsoport létezik. Az általános hatáskörű nemzetközi szervezetek az élet minden területét lefedik a tevékenységük során, tehát van politikai, gazdasági, társadalmi és katonai feladatuk, hatáskörük is. Ilyen szervezet az ENSZ, és a nagy regionális együttműködések, mint az Európai Unió, az Afrikai Unió és az Amerikai Államok Szervezete.

Amennyiben egy nemzetközi szervezet nem foglalkozik ezzel a lehetséges négy hatáskörrel, akkor speciális hatáskörű nemzetközi szervezetnek nevezzük. A NATO pl. csak politikai és katonai hatáskörrel rendelkezik, az OECD csak politikai, gazdasági és társadalmival, a WHO csak politikaival és társadalmival, míg az IMF politikaival és gazdaságival.

A **csatlakozás lehetősége** szerinti megkülönböztetés során azt vizsgáljuk, hogy milyen feltételek esetén lehet egy állam a szervezet tagja. Amennyiben egy szervezet nem támaszt követelményeket, úgy nyílt szervezetről beszélünk. Ebben az esetben az államnak elegendő kért a felvételét. Ilyen szervezet az ENSZ, amelynek ugyan az alapokmánya azt mondja, hogy csak „békeszerető” állam lehet a tagja, mégis minden felvételét kéri felvesz. Amennyiben viszont a szervezet bizonyos feltételek teljesítéséhez köti a tagságot, úgy félig nyitottnak vagy félig zártnak nevezzük. Ezekbe lehetséges az új államok bekerülése, amennyiben teljesítik a követelményeket. A követelmények között lehetnek olyan objektív tényezők is, mint a földrajzi elhelyezkedése az államnak (pl. az Európa Tanácsban), vagy a gazdasági

fejlettségi szintje (pl. az OECD-ben), azonban lehetnek olyan szubjektív tényezők is, mint pl. a közös ellenség (a NATO esete az alapításkor), vagy a kulturális összetartozás (pl. az Európa Tanács esetében). Zárt szervezetnek nevezzük azt a szervezetet, amelyhez nem csatlakozhat az alapítókön kívül más állam.

5.4. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK BELSŐ MŰKÖDÉSÉNEK JELLEMZŐ

A nemzetközi szervezetet államok hozzák létre a saját érdekében, azonban a tagállamokon kívül más államok számára is hasznos lehet a szervezet munkájának megfigyelése, vagy abban tanácskozási joggal való részvételi lehetősége. Így sok szervezetnek nem csak állandó tagjai vannak, hanem lehetővé teszik a megfigyelő **tagságot** is. Eleinte a nemzetközi szervezetek alapítói és tagjai is csak államok lehettek, azonban egy ideje elfogadott bizonyos szervezetek esetében, hogy annak az államok mellett más nemzetközi szervezet is a teljes jogú tagja (pl. az EU a Nemzetközi Cukor Szervezetben) vagy megfigyelő tagja (pl. az EU az Amerikai Államok Szervezetében).

A nemzetközi szervezet fogalmának elemeként említettük, hogy a szervezeteknek legalább egy, de tipikusan több **szerve** van. A nemzetközi szervezet a céljai elérése és a tevékenységének végzése érdekében saját, állandóan működő szervekkel kell, hogy rendelkezzen. Ez az egyik legfőbb különbség a nemzetközi szervezet és a nemzetközi csoportok között, ugyanis a nemzetközi szervezet állandóan működő struktúrával bír, egy vagy több meghatározott helyszínen. Ezzel szemben a különböző csoportosulások, mint pl. a Visegrádi Négyek vagy a G8 nem rendelkezik egy állandó székhellyel és intézményrendszerrel.

Noha jelentős eltérések vannak az egyes nemzetközi szervezetek intézményi struktúráját illetően, néhány közös jellemző megállapítható. A legtöbb szervezetenél beazonosítható három fő szerv:

- a plenáris döntéshozó szerv, amelynek minden tagállam a tagja,
- a végrehajtó szerv, amely folyamatosan működik és szűkebb létszámú, tehát nem plenáris,
- a titkárság, amely a szervezet adminisztrációját, és gyakran képviselőt végzi el.

Ezekhez a szervekhez gyakran társulnak tanácsadó szervek (akár plenáris, akár szűkebb tagságú), nem plenáris döntéshozó szervek, bíróság, vagy akár bank is.

A **plenáris döntéshozó szerv**ben minden tag képviselteti magát, és tipikusan minden tag egy szavazattal bír. Így működik pl. az ENSZ Közgyűlése, amelyben mind a 193 tagnak egyenlő szavazati joga van, függetlenül a méretétől, lakosságától vagy gazdasági erejétől. Ennek a szervnek a tipikus elnevezése a közgyűlés, konferencia vagy tanács. A plenáris döntéshozó szerv szokta meghatározni a szervezet feladatait, a költségvetését, dönt a tagok felvételéről vagy kizárásáról, foglalkozhat bármivel, amivel az alapító okiratban felhatalmazták. Annak ellenére, hogy ez a fő döntéshozó szerv, amelyben minden tagállam képviselve van, a határozatai általában csak ajánlás jellegűek, és nem kötelezőek a tagállamokra.³ A határozatok megszületéséhez tipikusan csak egyszerű vagy minősített többség kell ezekben a szervekben, de előfordulhat az egyhangúság követelménye is, különösen egy kisebb taglétszámú szervezet vagy kiemelt fontos kérdés kapcsán.

A **végrehajtó szerv** végzi a szervezet mindennapi működésének irányítását. A plenáris döntéshozó szerv általában sokkal több tagú, magasabb szintű állami képviselőt valósul meg benne és lassabb a működése, sőt nem is ülésezik állandóan. Ezt muszáj kiegészíteni egy olyan szervevel, amely a napi teendőket el tudja látni, gyorsan döntést tud hozni. Ezeknek a szerveknek a feladatköre általában a

³ Lásd: HARS 2018a.

végrehajtás és irányítás keverékéből tevődik össze. Ezek tipikus elnevezése lehet a tanács, bizottság, kormányzótanács. Az ENSZ keretében ilyen szervnek tekintjük a Biztonsági Tanácsot, vagy az Európai Unió keretében a Bizottságot.

A **titkárság** a szervezet adminisztratív és igazgatási feladatait ellátó testülete. Általában a titkárságok készítik elő a többi szerv üléseit, végzik a többi szerv munkájával kapcsolatos adminisztratív teendőket. Gyakran nem csak adminisztratív munkát végeznek, hanem háttér-dokumentációt, anyaggyűjtést, elemzéseket is, amellyel segítik a többi szerv munkáját. A titkárság élén álló vezető, általában főtitkár elnevezéssel, képviseli a szervezetet. Az ENSZ élén pl. *António Guterres*, portugál származású főtitkár áll.

A három tipikus fő szerv mellett gyakorlatilag bármilyen más szervezet is felállíthatnak az alapító államok. Több szervezet is rendelkezik saját bírói fórummal, így pl. az ENSZ-ben található a Nemzetközi Bíróság, míg az Európa Tanácsban az Európai Emberi Jogi Bíróság. Pénzügyi szervek is találhatóak több helyen, pl. az EU-ban az Európai Központi Bank és az Európai Számvevőszék. Gyakran találkozhatunk parlamentáris tanácsadó szervvel is, amelybe a tagállamok parlamentjei delegálnak tagokat. Ilyen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az Afrikai Unió Pán-Afrikai Parlamentje.

A nemzetközi szervezeteknek a működésük tényleges lebonyolításához szükségük van egy székhelyre. Ennek érdekében a szervezet szerződést köt azzal az állammal, amelynek a területén a székhelye lesz, ez a **székhely-megállapodás**. A fogadó államnak nem feltétlenül kell az adott szervezetben tagnak lenni, a lényeg, hogy a székhely-megállapodásban vállalja, hogy a szervezet számára diplomáciai kiváltságokat és mentességeket biztosít (ahhoz hasonlóan, mint ahogyan egy nagykövetség részére is tenné). Így pl. Svájc nem volt a tagja az ENSZ-nek 2002-ig, miközben az ENSZ egyes szervei 1946 óta működtek Genfben. Ausztria sem tagja az OPEC-nek, annak a székhelye mégis Bécsben van.

A szervezetet magát és a tisztségviselőit a diplomáciaihoz hasonló **kiváltságok és mentességek** illetik meg, a tisztségviselőket gyakran nevezzük nemzetközi közszolgáknak. Ezek a jogosítványok, többek között, lefedik a fogadó állam büntető-, polgári és közigazgatási eljárásai alóli mentességet, adó- és vámmentességet, az iratok, épületek és járművek sérthetlenségét.⁴

5.5. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK JELENTŐSÉGE A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN

A nemzetközi szervezetek létrejöttének történeténél láthattuk, hogy az első nemzetközi szervezetek megalakulását a tudomány és technika fejlődése indukálta. Ez azonban nem magyarázza azt, hogy a későbbiekben miért alakultak tucatjával a gazdasági, katonai, politikai, vagy más célokra az együttműködések.

A nemzetközi szervezetek létesítése mögött minden esetben az rejlik, hogy az államok felismerik, hogy bizonyos célokat együtt könnyebben, gyorsabban, hatékonyabban tudnak elérni. A nemzetközi szervezeteket az idealista irányzatok, pl. a liberalizmus, alapvetően szükségesnek tartják a nemzetközi rendszerben, míg pl. a realista irányzatok szerint a nemzetközi szervezetek szerepe marginális a nemzetközi viszonyokban. Az újabb elméletek szerint azonban annyira komplex világban élünk, és olyan globális kihívásokkal kell szembenéznünk, amely szükségszerűvé teszi az államok együttműködését.

⁴ A kiváltságok és mentességek kérdése nem csak a szervezet tisztségviselői kapcsán érdekesek, hanem pl. a szervezet nevében eljáró katonák, békefenntartók tekintetében is. Lásd pl.: HÁRS 2018b, 71-90. o.; HÁRS 2017. 533-541. o.

A nemzetközi viszonyok elméletével foglalkozó szakirodalom alapján Karen Mingst három teóriát különböztet meg a nemzetközi szervezetek létrejöttére.

- 1) A föderalizmus a felvilágosodás eszmei háttéréből indul ki, pl. Kant *Az örök béke tervezete* című művéből. Az elmélet lényege, hogy a háborúkat a szuverén államok okozzák, akik mind külön-külön rendelkeznek katonai potenciállal, így ha az államok lemondának szuverenitásuk egy részéről, és azt helyettük egy felsőbb testület gyakorolná, akkor létrejöhetne a béke.
- 2) A funkcionalizmus követői a háború legfőbb okának a gazdasági kiszolgáltatottságot, és a nélkülözést tartják, amely probléma megoldására azonban az államok nem is megfelelő egységek. Az államhoz nem kötődő szakértőknek kellene ezekre a problémákra választ találni, akik így a teljes közösség érdekét tartanák szem előtt. Ez az elmélet jelentősen befolyásolta az 1950-es évek elején az Európai Unió elődintézményeinek létrehozóit, pl. Jean Monnet-t.
- 3) A közös javak elmélete szerint az egyén racionális döntése gyakran ahhoz vezet, hogy míg az egyén rövid távon jobban jár, a közösség számára viszont hátrányos lesz a döntése. A közösség számára hátrányos eredmények pedig egy idő után visszahatnak az egyénre, akit hosszú távon szintén rosszabb helyzetbe fog hozni a közösség vagy a közös javak helyzetének romlása. Erre a legfőbb példa a környezetkárosító termelés folytatása, ami rövid távon gazdasági hasznot hoz, azonban hosszú távon a döntést hozóra is kihat a környezet károsodása. A nemzetközi együttműködésre tehát a közös javak felelősségteljes kezelése érdekében van szükség.

A nemzetközi szervezetek jelentősége abban mutatkozik meg, hogy helyet és szabályozott keretet biztosítanak az államok együttműködésének, fokozzák azok együttműködési hajlandóságát, lehetővé teszik a hatékonyabb és szélesebb körű információ-áramlást. A szervezetek segítik a viták rendezését, szakértelmet tudnak nyújtani olyan kérdésekben, amelyekre egyes államoknak nem lenne kapacitása. A nemzetközi szervezetek gyakori kezdeményezői és összefogói a nemzetközi jogalkotásnak, és bizonyos mértékben ellenőrzik is annak a betartását. Az ellenőrzés lehetősége erősen függ attól, hogy milyen hatáskört ruháztak a szervezetre. Így pl. az ENSZ Biztonsági Tanácsának széles körű szankciós jogai vannak, míg az ENSZ más szervei csak ajánlásokat, javaslatokat tehetnek, politikai jelentőségű, de jogi kötőerővel nem rendelkező elítélő nyilatkozatokat hozhatnak.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a nemzetközi szervezet fogalma?
2. Sorolja fel a nemzetközi szervezet jogalanyiségének jellemzőit!
3. Nevezze meg a nemzetközi szervezetek három tipikus fő szervét!
4. Mit szabályoz a székhely-megállapodás?
5. Mit jelent, hogy egy szervezet félig nyitott vagy félig zárt?
6. Mi a nemzetközi szervezetek jelentősége a nemzetközi kapcsolatokban?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- EGEDY Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe. HVG-Orac, Budapest, 2007.
- MINGST, Karen A.: A nemzetközi kapcsolatok alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.

