

NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE

MMXIV.

II. ÉVFOLYAM I. SZÁM

KÜLÖNLENYOMAT



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
NEMZETBIZTONSÁGI INTÉZET
BUDAPEST

A nemzetközi szervezetek válságkezelő tevékenysége

Dr. Boda József

Absztrakt:

A cikk a válságkezeléssel foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységét mutatja be, a teljesség igénye nélkül. Az első fejezetben egy rövid fogalmi magyarázatot találunk, ami a válságkezelés megértését segíti elő. A többi fejezet során betekintést kapunk az Európai Biztonsági – és Együttműködési Szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Észak-Atlanti Tanács és az Afrikai Unió válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységéről, a szervezeti felépítésről, a folyamatban lévő és a végrehajtott missziókról.

Kulcsszavak: válságkezelés, nemzetközi szervezetek, misszió

Abstract:

This paper is discussing aims and objectives of international organizations activities relating to crisis management and peacekeeping. In the first chapter one can find a short explanation of the different terms connected to crises management. The rest of the article is dealing with Organization for Security and Co-operation in Europe, the United Nations, the European Union, the North Atlantic Council and the African Union crisis management and peacekeeping activities, with their structures and with the ongoing and completed missions.

Keywords: crisis management, international organizations, mission

A nemzetközi szervezetek válságkezelő tevékenysége

1.1. Fogalmi meghatározások

A nemzetközi szervezetek vonatkozásában, beszélhetünk az egész világot átfogó, az államok többségét magába foglaló szervezetekről, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), léteznek több kontinensre kiterjedő szövetségek, mint például az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), és vannak regionális alapon szerveződő érdek- és értékszövetségek, ilyenek az Európai Unió (EU), az Afrikai Unió vagy például a Dél-Amerikai államokat összefogó Mercosur (Déli Közös Piac).

Ahhoz, hogy pontosan értsük ezen szervezetek helyét és szerepét a válságkezelésben tisztáznunk szükséges a fejezethez kapcsolódó alapfogalmakat, amelyek az alábbiak szerint határozhatóak meg:

Nemzetközi szervezetek: az államközi kapcsolatok kiterjedésével, illetve a nemzetközi síkon szabályozandó kérdések egyre bonyolultabb jellegének következtében a kétoldalú, vagy szűk területi alapon történő együttműködés mellett a XIX. század végétől kezdve felmerült a multilaterális (sokoldalú – a szerző megjegyzése), állandó szervezeti formák kialakításának szükségessége. E célból az államok nemzetközi szerződések útján nemzetközi szervezeteket hoztak létre, amelyek száma a második világháborút követően rohamosan megnőtt.¹⁰

Nemzetközi válság: Az országhatáron, vagy országhatárokon átnyúló kihívások és fenyegetések, amelyek a korábbi stabilitást bizonytalanná teszik, az érvényesülő folyamatok kihatnak a belső és a nemzetközi biztonság állapotára, az erősödő radikalizálódás következtében az összetűzések méretével és az alkalmazott eszközökkel szemben a meglévő rendfenntartó erők hatékonyan már nem tudnak fellépni.

Válság: a társadalom egészében, vagy különböző területein kialakult, a társadalomra, az állam biztonságára veszélyes, sokrétű események láncolata, melyek a szokványos jogi eszközökkel már nem kezelhetők.¹¹

¹⁰ HORVÁTH Jenő (szerk.) *Világpolitikai lexikon, (1945-2005) Osiris Kiadó, Budapest, 2000. p. 474.*

¹¹ LACZKÓ Mihály: *Tanulmánykötet a válságkezelés katonai feladatainak témaköréből. Bp ZMNE 1996. p. 1.*

Válsághelyzet:

- a) a feszültségek olyan eszközökkel történő növelésével jön létre, amelyek még nem érik el a katonai fenyegetés szintjét.
- b) egy válsághelyzet akkor alakul ki, ha egy konfliktusról a döntést idő szűkeiben kell meghozni, és fenn áll a háború lehetősége.

Válságmegelőzés: az erőszakos konfliktusok megakadályozását célzó, idejében történő, tervezett, szisztematikus és koherens cselekvés az állam és a társadalom különböző szintjein.¹²

Válságkezelés: kísérlet arra, hogy egy válsághelyzet szisztematikus és súlyos erőszak alkalmazással eszkalálódását különböző intézkedésekkel megakadályozzák.¹³

Konfliktus: ellentétes érdekű erők nyílt, tudatos összeütközése, akkor alakul ki, ha két vagy több szereplő egymással össze nem egyeztethető vagy ilyennek számító célokat követ.¹⁴

Fegyveres konfliktus:

- a) harci cselekmények a háború szintje alatt. Erőszakos összeütközésekről van szó, amelyeknél a háború definíciójának kritériumai nem teljes mértékben teljesülnek. Ezek általában olyan esetek, amelyekben már, vagy még a harci cselekmények elégséges folyamatossága.¹⁵
- b) egy fegyveres konfliktust olyan vita tárgyát képező ellentétként lehet meghatározni, amely érinthet kormányokat, területeket, vagy mindkettőt, és amelyben a fegyveres erő alkalmazása a két fél között legalább 25, harcban bekövetkezett halálos áldozattal jár. Ezen két fél közül az egyik kormány vagy állam.¹⁶

¹² MEHLER-Ribaux: *Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Cooperation. An Overview of the National and International Debate, 2000*

¹³ HEINZ Gartner: *Nemzetközi biztonság, fogalmak A-tól Z-ig.* Zrínyi K. 2007

¹⁴ Uo.

¹⁵ *A háború okait kutató munkaközösség, 1998. p. 5.*

¹⁶ GLEDITSCH-Strand-Eriksson-Sollenberg-Wallensteen: *Upsala Conflict Project, 2001*

Háború:

a) valóban politikai eszköz (a felek közötti) politikai érintkezés folytatása, a politikai érintkezés végrehajtása, sajátlagos eszközökkel.¹⁷

b) a The Correlates of War Project szempontjából azt jelenti, hogy megfelelő számú (kb. 1000 harcban elesett) halottnak lenni kell. A nemzetközi háború nemzeti entitások közötti katonai konfliktus, amelyben legalább az egyik fél egy állam, és amely legalább 1000 halálos áldozattal jár a katonai állomány soraiból.¹⁸

Diplomácia: az államok külpolitikájuk békés módon történő megvalósításáért végzett tevékenysége. Az állam ennek során „kilép a határain kívül”, s érdekeit más államok és nemzetközi szervezetek irányába érvényesíti.¹⁹

Diplomata: diplomáciai tevékenységet végző, különleges szakképzettséggel rendelkező állami képviselő. Tágabb értelemben diplomatának nevezzük azokat a személyeket is, akik anélkül, hogy a hivatásos diplomaták közé tartoznának, eseti küldetéseket látnak el (pl. az állam képvisellete nemzetközi konferencián).²⁰

1.2. A válságok kezelésének eszközrendszere

A nemzetközi válságok megoldásának legfontosabb színtere az ENSZ. A Szervezet Alapokmánya tartalmazza azon intézkedések rendszerét, amellyel a válságok megelőzhetőek illetve kialakulásukat követően kezelhetőek.

Részletesen ezeket az ENSZ Alapokmány VIII. fejezete tartalmazza.

Bizalomerősítő intézkedések

- Tárgyalások;
- Ellenőrző vizsgálatok;
- Közvetítés a felek között;
- Békéltető egyeztetések;
- Döntő bíraskodás;
- Jogi megoldások.

¹⁷ CLAUSEWITZ: 1999, p. 31.

¹⁸ SINGER 1979, 1980

¹⁹ HORVÁTH Jenő (szerk.) *Világpolitikai lexikon (1945-2005)* Osiris Kiadó, Budapest, 2005, p. 146.

²⁰ Uo. p. 149.

Politikai és gazdasági nyomásgyakorlás

- Gazdasági kapcsolatok felfüggesztése;
- Diplomáciai kapcsolatok megszakítása;
- Tüntető haderő felvonulás;
- Blokádnak.

1.2.1. Az ENSZ és a nemzetközi válságkezelés:²¹

Az ENSZ hivatalosan 1945. október 24-én jött létre, amikor az Alapokmányt ratifikálta Kína, Franciaország a Szovjetunió, Nagy-Britannia az Egyesült Államok és a többi aláíró többsége. E történelmi jelentőségű esemény emlékére, minden év október 24-én ünneplik az Egyesült Nemzetek Napját.²²

Célok és alapelvek

Az ENSZ céljait az Alapokmány a következőkben határozta meg:

- a nemzetközi béke és biztonság fenntartása;
- a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatok kifejlesztése;
- nemzetközi együttműködés létesítése a nemzetközi gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius problémák megoldása, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának előmozdítása érdekében legyen az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenység összehangolásának központja.

Az ENSZ Alapokmánya a fenti elveknek megfelelően hat olyan intézményt hozott létre, amelyek a Szervezeten belüli munkamegosztást kifejezve, hatáskörüket tekintve egy-egy fő területért "felelősek". A 7. cikkely szerinti hat "főszerv" a következő: Közgyűlés, Biztonsági Tanács, Gazdasági és Szociális Tanács, Gyámügyi Tanács, Nemzetközi Bíróság és a Titkárság.

Az alábbiakban az ENSZ azon szervei kerülnek bemutatásra, a teljesség igénye nélkül, amelyek valamilyen kihatással vannak a válságkezelésre.

²¹ BODA József. *A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században*, pp. 50-55.

²² DRAGON Sándor: *Az ENSZ nemzetközi békefenntartó tevékenysége, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államtudományi Egyetem, Társadalomtudományi Kar, Külügyi Szak, 2002, Szakdolgozat pp. 5-10.*

A Közgyűlés (General Assembly)

Az ENSZ legfőbb tanácskozó testülete. Az összes tagállam képviselőiből áll, amelyek mindegyike egy szavazattal rendelkezik.

Feladatai és hatásköre:

- megvizsgálja, és ajánlásokat tesz a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló együttműködés alapelveire, beleértve a leszerelés és fegyverkezés szabályozásának alapelveit;
- megtárgyal minden olyan kérdést, amely a nemzetközi békére és biztonságra vonatkozik, kivéve, amikor egy vitás kérdést vagy helyzetet a Biztonsági Tanács éppen tárgyal, hogy javaslatot tegyen a megoldásra;
- a fenti kivételektől eltekintve megtárgyal bármely kérdést, amely az Alapokmány hatáskörébe, illetve az ENSZ bármely szervezetének hatás- és feladatkörébe tartozik, és azokra vonatkozó ajánlásokat tesz;
- tanulmányok elkészítését kezdeményezi és ajánlásokat tesz, hogy előmozdítsa a nemzetközi politikai együttműködést, a nemzetközi jog fejlesztését és kodifikálását, az emberi és alapvető szabadságjogok kiterjesztését mindenki számára és a nemzetközi együttműködés támogatását gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi és egészségügyi területeken;
- ajánlásokat tesz bármely olyan helyzet békés rendezésére, (bárhon is keletkezett az), amely a nemzetek közötti baráti kapcsolatok gyengítéséhez vezethet;
- megkapja és megvizsgálja a Biztonsági Tanácstól és az ENSZ más szervezeteitől származó jelentéseket;
- megvizsgálja, és jóváhagyja az Egyesült Nemzetek költségvetését és hozzájárulásának előirányzatait;
- megválasztja a Biztonsági Tanács nem állandó tagjait, a Gazdasági és Szociális Tanács tagjait és a Gyámügyi Tanács választható tagjait, a Biztonsági Tanáccsal együttesen megválasztja a Nemzetközi Bíróság bíráit, és a Biztonsági Tanács javaslata alapján kinevezi a Főtitkárt.

A Biztonsági Tanács (Security Council)

A Biztonsági Tanács az Alapokmány értelmében elsődlegesen a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért felelős. A Tanácsnak 15 tagja van: 5 állandó (Kína, Oroszország, Franciaország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok), és 10, a Közgyűlés által kétéves időszakra megválasztott tag. A Tanács minden tagja egy szavazattal rendelkezik. Eljárási ügyekben a határozatokat a 15 tagból legalább 9-

nek az igenlő szavazatával hozzák meg. Érdemi kérdésekben 9 szavazat szükséges a határozathozatalhoz, de ebben benne kell lennie az 5 állandó tag igenlő szavazatának. Ez a "nagyhatalmi egyetértés" elve, amelyre gyakran, mint "vétőjogra" hivatkoznak.

Feladatok és hatáskör:

Az Alapokmány előírásai szerint a Biztonsági Tanács feladata és hatásköre a következő:

- az ENSZ céljainak és alapelveinek megfelelően fenntartani a nemzetközi békét és biztonságot;
- megvizsgálni bármely viszályt vagy helyzetet, amely nemzetközi súrlódáshoz vezethet;
- ajánlást tenni az ilyen viták elsimításának módszereire vagy rendezésének feltételeire;
- terveket kidolgozni a fegyverkezés szabályozását szolgáló rendszer létesítésére;
- megállapítani a béke fenyegetettségének vagy agressziós cselekményeknek a létezését és ajánlatot tenni a szükséges lépésre;
- felszólítani a tagállamokat, hogy alkalmazzanak gazdasági szankciókat és tegyenek más intézkedéseket, amelyek nem járnak a fegyveres erők felhasználásával azon célból, hogy megelőzzék vagy megállítsák az agressziót;
- katonai lépéseket fogantatosítani az agresszor ellen;
- ajánlást tenni az új tagok felvételére és azon feltételekre, melyek alapján az államok a Nemzetközi Bíróság Alapszabályának részesei lehetnek;
- gyakorolni az ENSZ gyámsági funkcióit a "stratégiai területeken";
- javaslatot tenni a Közgyűlésnek a főtitkár kinevezésére és a Közgyűléssel együtt, megválasztani a Nemzetközi Bíróság bírái A Biztonsági Tanácsot úgy szervezték, hogy képes legyen folyamatosan működni, ezért a BT minden tagja egy képviselőjének állandóan jelen kell lennie az Egyesült Nemzetek székhelyén. A Tanács a székhelyén kívül bárhol üléseshet, amennyiben azt ajánlatosnak tartja.²³

A Közgyűlés (KGY) a BT és a főtitkár munkájának támogatására különböző bizottságok felállítására került sor. A békefenntartás területét felügyeli a Békefenntar-

²³ Szerzői megjegyzés: 1972-ben Addis Abebában, Etiópiában tartotta ülését, a következő évben, Panamában, Panama városban ült össze a Biztonsági Tanács.

tó Műveletek Különleges Bizottsága, amely 1965 februárjában alakult meg. Feladata a békefenntartó műveletek folyamatos figyelemmel kísérése és a tapasztalatokról jelentések, javaslatok készítése a KGY számára.²⁴

A Titkárság (The Secretariat)

A Titkárság az ENSZ más szerveit szolgálja ki és az általuk meghatározott programok, és célok megvalósítása érdekében dolgozik. A Titkárság élén a főtitkár (Secretary-General) áll, akit a Biztonsági Tanács javaslatára a Közgyűlés nevez ki. A Titkárság kb. 44 000 fős állománnyal rendelkezik, melyben egyre gyarapodó létszámmal, illetve arányban képviselteti magát a békeműveleti szekció.

Főtitkár (Secretary General)²⁵

Az Alapokmány XV. fejezetének címe csak a Titkárságot (Office of Special Affairs /OSFA/) említi meg, mint az ENSZ egyik főszervét. Ugyanakkor a 97. cikkely, első mondata szerint „A Titkárság főtitkárból és olyan tisztviselői karból áll, amelyet a Szervezet megkövetel”. A további rendelkezések is világossá teszik, hogy a főtitkár „a Szervezet legfőbb igazgatási tisztviselője”. Tárgyunk vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a „főtitkár a Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan ügyre felhívhatja, amely véleménye szerint a nemzetközi béke és biztonság fenntartását veszélyeztetheti” (99. cikkely). Az ENSZ főtitkára, sok feladata egyikeként jószolgálati tevékenységével segíti a nemzetközi viták és válságok megoldását. A Szervezet központja New Yorkban van, de a világ számos országában működnek hivatalai.

Főtitkár-helyettes (békefenntartási)

A Békefenntartó Műveletek Főosztálya (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) felelős azért, hogy elősegítse és támogassa a tagállamok és a főtitkár erőfeszítéseit a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, elérésében és erősítésében. A főtitkár-helyettes alapvető feladata a világban zajló ENSZ békeműveletek irányítása, felügyelete a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács határozatai, a főtitkár utasításai alapján. Az alárendeltségében működő főosztályokon és osztályokon keresztül kapcsolatot tart a Tagállamokkal és a működő missziókkal.

A főosztály feladatai:

²⁴ <http://www.un.org/Depts/dpko/ctte/CTTEE.htm>

²⁵ DRAGON Sándor.: *op. cit.* pp. 11-15.

- a lehetséges új békefenntartó műveletek részére az előre nem látható költségvetés tervezése;
- a tagállamokkal folytatott tárgyalások alapján biztosítani a végrehajtáshoz szükséges katonai, polgári és rendőri személyzetet, a katonai egységeket, valamint a szükséges eszközöket és szolgáltatásokat;
- politikai és vezetési irányelvek, útmutatások kidolgozása, és támogatás nyújtása a békefenntartó műveletekhez;
- kapcsolatot tartani a konfliktus résztvevőivel, a BT tagjaival, a BT határozatainak végrehajtása érdekében;
- vezetni és irányítani azokat az „integrált műveleti csoportokat” amelyek a békefenntartó műveletek felügyelik és vezetik;
- tanácsot adni a BT-nek és a tagállamoknak kulcsfontosságú békefenntartási kérdésekben, ide értve a biztonsági szektor reformját, a jogrendet, valamint a volt fegyveres csoportok leszerelését, hazatelepítését és a társadalomba való újbóli beillesztését;
- elemezni a békefenntartással kapcsolatban felmerülő politikai kérdéseket, a legjobb gyakorlatot, továbbá új békefenntartási politika, eljárások, elvek kialakítása;
- koordinálni a taposóaknákkal kapcsolatos valamennyi ENSZ tevékenységet, aknamentesítési programok kidolgozása és támogatása békefenntartó és vészhelyzetekre vonatkozólag.

Az ENSZ tevékenységéért 1988-ban Nobel-békedíjat kapott, melyet általános egyetértés fogadott. Az ENSZ béketeremtő-és fenntartó tevékenysége, újabb eredményeivel és feladatkörének kiterjesztésével a Szervezet minden hiányossága, gyengesége és felemás intézkedései ellenére az együttműködés egyik legfontosabb eszközévé vált az Alapokmány céljainak megvalósítása során.²⁶

Főtitkár-helyettes (Műveleti Területeket Támogató Főosztály)

A Műveleti Területeket Támogató Főosztály (Department of Field Support - DFS) a békefenntartó missziókat támogatja, a béke és a biztonság előmozdítása, megőrzése érdekében. Feladatai közé elsősorban a személyügyi, a logisztikai és az adminisztratív ügyek tartoznak. A főosztály vezetője, bár főtitkárhelyettes besorolású, a békefenntartó műveletekért felelős főtitkárhelyettesnek van alárendelve.

²⁶ *Alapvető tények az ENSZ-ről, ENSZ Tájékoztatói Főosztálya, New York, 2011, p. 48.*

Főtitkár-helyettes (Politikai Ügyek Főosztálya)

A Politikai Ügyek Főosztályát (Department of Political Affairs – DPA) szintén egy főtitkár-helyettes vezeti. Alapvető feladata a konfliktusok politikai úton történő megelőzése, megoldása és a bekövetkezett háború utáni béke megszilárdítása. A főosztály vezetője egyéb feladatai mellett konzultációkat tárgyalásokat folytat a viták békés rendezéséről, és ő az ENSZ választási segítségnyújtásának központi vezetője.²⁷ Jelenleg 95 000 fő katona és rendőr 110 országból, 15 békefenntartói és egy különleges politikai misszióban szolgálja a békét²⁸.

1.3. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO)

Az 1949. április 4-én aláírt Észak-atlanti Szerződés az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkelyével kollektív védelmi szövetséget hozott létre. Az itt aláírt Szerződés határozatlan időre érvényes. A NATO-nak jelenleg 28 tagállama van. A NATO alapvető célja, hogy politikai és katonai eszközökkel megvédje összes tagállamának szabadságát és biztonságát, összhangban az ENSZ Alapokmányának elveivel. A Szervezet alapvető működési elve a közös elkötelezettség és a szuverén államok közötti kölcsönös együttműködés, a tagországok biztonságának oszthatatlanságán nyugszik.

A NATO alapvető biztonsági feladatai:

- Nélkülözhetetlen alapul szolgál az euroatlanti stabil biztonsági környezet számára, a demokratikus intézmények fejlődése, valamint a viták békés rendezése iránti elkötelezettség szellemében. Olyan környezet kialakítására törekszik, amelyben egyetlen ország sem gyakorolhat megfélemlítést vagy erőszakot bármely nemzettel szemben, és nem hajthat hatalma alá másokat fenyegetéssel vagy erőszak alkalmazásával.
- Az Észak-atlanti Szerződés 4. cikkelyének megfelelően transz-atlanti fórumul szolgál, a szövetségesek a tagok létfontosságú érdekeit érintő bármely kérdésben konzultálhatnak, beleértve az olyan fejleményeket, amelyek veszélyeztetik a régió biztonságát. Elősegíti a tagok erőfeszíté-

²⁷ Uo. p. 46.

²⁸ <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/partnerships.shtml> (letöltés ideje: 2013. 10.22.)

seinek összehangolását, valamennyi tagország számára aggodalmat keltő területeken.

- Elrettentést és védelmet biztosít bármelyik NATO-tagállam területe elleni agresszió minden formájával szemben.
- Elősegíti a biztonságot és a stabilitást azzal, hogy folyamatosan és tevékenyen együttműködik valamennyi partnerével a Partnerség a Békéért program és az Euró-atlanti Partnerségi Tanács keretében, továbbá az Oroszországgal és Ukrajnával folytatott konzultáció, együttműködés és partneri viszony keretében.
- Elősegíti a nemzetközi biztonságra vonatkozó tényezők és az e téren folyó együttműködés céljainak jobb megértését azzal, hogy aktív tájékoztató programokat valósít meg a szövetség és a partnerek országaiban, továbbá olyan kezdeményezések révén, mint amilyen a mediterrán párbeszéd.²⁹

1.3.1. A NATO békeműveletekkel, rendfenntartással foglalkozó szervei

A NATO bizottságok közül a Tanácsi Műveletek és Gyakorlatok Bizottsága (Council Operations and Exercises Committee- COEC) foglalkozik a válságkezelési intézkedésekkel, eljárásokkal. Ez a bizottság a fóruma a válságokkal kapcsolatos konzultációknak és koordinációnak. Végzi e mellett a válságkezeléssel kapcsolatos gyakorlatok tervezését, előkészítését és végrehajtásának irányítását. Vezetője: a Válságkezelési és Műveleti Igazgatóság igazgatója.

A Politikai Koordinációs Csoport (PCG) a fő konzultációs fóruma és tanácsadó testülete az Észak-atlanti Tanácsnak a politikai-katonai ügyekben, ideértve a békefenntartó és válságkezelő műveleteket is.

Az Euró-atlanti Partnerségi Tanács (EAPC) az a testület, amely felügyeli a NATO és együttműködő partnerei közötti párbeszéd, együttműködés és konzultáció fejlesztését. Ezen túlmenően gyakorlati keretet biztosít az egyes tagországok és a szövetség közötti együttműködés és konzultáció számára. Az EAPC-t 1997. május 30-án hozták létre. Az EAPC keretében működő politikai-katonai irányító bizottság békeműveletekkel foglalkozó Ad Hoc csoportja (PMSC/AHG) a műveleti kérdésekben fő konzultációs és politikai fóruma, amelyen tapasztalatcserét és esz-

²⁹ NATO Kézikönyv, Jubileumi kiadás, Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 1999. p. 28.

mecserét folytatnak az együttműködés gyakorlati intézkedéseiről. A NATO jelenleg 5 katonai missziót irányít.

1.4. Az Európai Unió (EU)

Az Európai Uniót az 1957. március 25-én aláírt Római Szerződés alapján hozta létre Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország. A 15 tagú EU-hoz, 2004. május. 1-jén csatlakozott, a nyolc közép-európai társult ország valamint Ciprus és Málta.³⁰ Bulgária és Románia 2007-ben csatlakozott, 2013-ban pedig az EU felvette tagjai sorába Horvátországot is.

Az Európa Tanács 1991. decemberében, megtartott maastrichti ülésén a Közösség állam- és kormányfői elfogadták a Politikai Unióról, a Gazdasági és a Pénzügyi Unióról szóló szerződést, amelyek együtt alkotják az EU Szerződést.

Az EU intézményi rendszere

- A tagállamok és az EU vezetői az Európai Tanács keretében határozzák meg az átfogó uniós prioritásokat.
- A Európai Parlament közvetlenül megválasztott képviselői az európai állampolgárokat képviselik.
- Az EU egészének érdekeit az Európai Bizottság képviseli, amelynek tagjait a tagállami kormányok nevezik ki.
- A tagállami kormányok érdekképviseleti intézménye az Európai Unió Tanácsa.

A politikai irányvonal kijelölése

Az EU átfogó politikai irányvonalát az Európai Tanács határozza meg, jogalkotási feladatokat azonban nem lát el. Elnöke és tagjai (a tagállamok állam-, illetve kormányfői és a Bizottság elnöke) legalább félévente egyszer üléseznek.

Jogalkotás

Az uniós jogalkotás három intézmény feladata. Ezek:

- Az Európai Unió polgárai által közvetlenül megválasztott és őket képviselő Európai Parlament.

³⁰ 2004. évi XXX. Törvény az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetéséről

- Az Európai Unió Tanácsa, amely az egyes tagállamok kormányait képviseli. A Tanács elnökségét felváltva tölti be egy-egy tagállam.
- Az EU egészének érdekeit képviselő Európai Bizottság.

E három intézmény a rendes jogalkotási (régebben együttöntési) eljárás keretében fogadja el az Unió-szerte alkalmazandó szakpolitikákat és jogszabályokat. Az alapelv az, hogy a Bizottság új jogszabályokat javasol és a Parlament, valamint a Tanács elfogadja őket. A végrehajtásért a Bizottság és a tagállamok felelnek. A jogszabályok megfelelő alkalmazásának és végrehajtásának biztosítása a Bizottság feladata.

A jugoszláv válság kitörése és a szövetségi állam szétesése óta az EU fontos szerepet játszik azokban az erőfeszítésekben, amelyek a térség békéjének helyreállítására és háború sújtotta valamint a konfliktus által érintett közösségének a humanitárius segély eljuttatására irányulnak. Az 1999-es EU döntés (Köln, Hel-sink) értelmében 2003-ra a tagállamok felajánlásaiból 60000 fős, gyorsan bevethető katonai és 5000 fős rendőri készenléti erő jött létre. 2000-ben megalakult a Polgári Válságkezelő Igazgatóság, a tagországokból küldött szakértőkkel. Kidolgozásra került a polgári szempontú válságkezelés metodikája. Adatbázist hoztak létre a tagállamok által felajánlott képességekről.

Az EU válságkezeléssel foglalkozó intézményei

Politikai szinten az alábbi szervezetek működnek:

- az EU Parlament Külügyi Bizottsága
- Európai Tanács (az állam –és kormányfőket foglalja magába)
- Külügyi Tanács (a Főképviseelő vezeti és az EU külügyminisztereit foglalja magában)
- az Európai Bizottság
- a Politikai és Biztonsági Bizottság
- a Polgári Válságkezelési Bizottság
- a Katonai Bizottság

2003-ban született meg az EU külpolitikájára vonatkozó stratégiai dokumentum, az Európai Biztonsági Stratégia, amely öt fő fenyegetést emelt ki, mellyel Európának számolnia kell az új évezredben: a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, a regionális konfliktusokat, az elégtelen államműködést és a

szervezett bűnözést. Az EU első válságkezelő misszióira (ARTEMIS, CONCORDIA, EUPM³¹) is 2003-ban került sor.

Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének (jelenleg Catherine Ashton) munkáját segíti. A főképviseelő elnöklí a Külügyek Tanácsát, ő felel a közös kül- és biztonságpolitikáért, illetve biztosítja az EU külső fellépéseinek egységességét és koordinációját.

Az EKSZ-en belül működnek az EU válságkezeléssel foglalkozó intézményei:

- a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (Crisis Management and Planning Directorate –CMPD)
- a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (Civilian Planning and Conduct Capabilities – CCPC)
- az EU Katonai Törzse (EU Military Staff – EUMS)
- az EU Hírszerző Elemző Központ (Intelligence Center -INTCEN)
- EU Műveleti Központ (EU Operation Center –EU OPCEN)
- Európai Műhold Központ (EU Satellite Center - EUSC)

Az eltelt egy évtized alatt az Európai Unió 23 katonai és polgári válságkezelői missziót indított. Jelenleg 15 misszió van folyamatban, ebből 7 Afrikában.

1.5. Az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet (EBESZ)

Az EBESZ-nek jelenleg 57 tagállama van. Regionális szervezetnek számít az ENSZ, Alapokmányának VIII. fejezete alapján. Az EBESZ alapvető feladatai közé tartozik a korai előrejelzés, a válságok megelőzése, válságkezelés és konfliktusok utáni újjáépítésben való közreműködés. Az elődszervezet az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1970-ben alakult, azzal hogy párbeszédet biztosítson a Kelet és Nyugat között. 1990-ben a hidegháború időszakának befejeztével Párizsban a tagállamok új irányt szabtak az EBEÉ számára (Párizsi határozat egy új Európáért- Paris Charter for a New Europe). A fő feladatot a zajló történelmi változások kezelése, és az új kihívásokra a megfelelő válasz biztosítása képezte a tagországok számára.

Több bizalomerősítő intézkedést hoztak, mint:

³¹ *European Union Police Mission*

- Egyezmény a Hagyományos Fegyverek Korlátozásáról Európában (CFE³², 1992.)
- Nyitott Égbolt Egyezmény (1992.)
- Bécsi Egyezmények (1990., 1992., 1994., 1999.)
- Stabilizációs Egyezmény Dél-kelet Európa számára (1999.)
- A Kézi- és Könnyű Fegyverekről szóló dokumentum (2000.)

A szervezet jelenlegi elnevezését 1994-ben a budapesti csúcsertekezleten határozták meg. Az EBESZ legfontosabb szervei:

- Az Állandó Tanács, amely a szervezet politikai konzultációs és döntéshozó fóruma. A tagállamok állandó képviselői alkotják. Heti rendszerességgel találkoznak a bécsi központban.
- A (külügy-) Miniszterek Tanácsa évente ülésezik, kivéve azt az évet, amikor az állam- és kormányfők találkoznak.
- Az elnökség évente változik.
- A főtitkár vezeti a Titkárságot, aki felelős az EBESZ szervezetének vezetéséért és műveleteiért. Székhelye: Bécs, itt kapott helyet az EBESZ Válságmegelőző Központja (Conflict Prevention Centre) is.
- Hivatal az Emberi Jogok Demokratikus Intézményesítéséért (ODIHR³³).
- A nemzeti kisebbségek főbiztosa.
- A szabad sajtó képviselője.
- Az EBESZ Parlamenti Közgyűlése (Koppenhága).

Az EBESZ jelenleg 17 országban rendelkezik területi irodákkal a demokratikus fejlődés elősegítése érdekében.³⁴

1.6. Az Afrikai Unió

Az Afrikai Uniót (AU) elődszervezettét a volt gyarmatok önállóvá válása után, 1963-ban alapították meg Afrikai Egység Szervezet néven (OAU), az addig létező afrikai regionális tömbök összevonásával. Jelenleg Marokkó kivételével (amely 1985-ben lépett ki az általa megszállt Nyugat-Szahara tagsága miatt) tagja min-

³² *Conventional Armed Forces in Europe*

³³ *Office for Democratic Institutions and Human Rights*

³⁴ www.osce.org/...com_content&task=view&id=28&Item (letöltve: 2013. 10. 12.)

den afrikai ország, összesen 53. Székhelye Etiópia fővárosában, Addisz-Abeában van.

A szervezet célja az afrikai államok gazdasági együttműködésének megteremtése, és a köztük támadt konfliktusok kezelése. Ezen kívül a szervezet feladata az afrikai országok egységének, szolidaritásának és együttműködésének az előmozdítása, szuverenitásuk és területi integritásuk védelme, valamint a gyarmatosítás maradványainak felszámolása. A 2002. július 9-én megtartott államfői értekezleten az új afrikai kezdeményezés szellemében változtatták a nevét Afrikai Unióra.

Az Afrikai Unió legfőbb szerve az Állam és Kormányfők Közgyűlése. A Közgyűlés évente ülésezik és a következő fő funkciókat látja el:

- Meghatározza az Afrikai unió közös politikáit.
- Az Unió más szerveitől jelentéseket, beszámolókat kérhet és kap.
- Tagállamok kérésére ülést tart.
- Joga van újabb uniók szerveket létesíteni.
- Ellenőrzi a közös politikák végrehajtását.
- Elfogadja az Afrikai unió költségvetését.
- Kinevezi és visszahívja az Afrikai Bíróság bíráit.
- Kinevezi a bizottságok elnökeit.

Az Állam és Kormányfők közgyűlésének ülését az ún. Végrehajtó Tanács készíti elő, mely évente kétszer tart ülést. Tagjai a tagállamok külügyminisztere. A Pánafrikai Parlamentet 2004-ben hozták létre, elsősorban tanácsadási és konzultációs joga van. Az Afrikai bíróságot az Európai bíróság mintájára hozták létre.

Az ún. Bizottság viszi a szervezet ügyeit és szolgálja ki az értekezleteket, konferenciákat. Élén az elnök áll, akinek jelentős jogai vannak: politikai és gazdasági lépéseket kezdeményezhet. A Bizottságon belül 10 funkcionális és egy békéltető bizottság van.

Az Állandó Képviselők Bizottsága előkészíti a Végrehajtó tanács üléseit, tevékenységét is a Végrehajtó bizottság utasításai szerint végzi. Jogában áll viszont albizottságokat és „ad hoc” csoportokat létrehozni.

Az Afrikai Unió rendelkezik még 7 állandó technikai bizottsággal is. Ezek a szakterületüket érintő ügyekben előkészítik az Afrikai Unió projektjeit és betesznek a Végrehajtó Tanács elé. Ők felelősek a meghozott határozatok végrehajtásáért és biztosítják az egyes bizottsági tevékenységek közötti harmonizációt. Jelentéseket is terjesztenek a Végrehajtó Tanács elé.

A gazdasági és Szociális, Kulturális Bizottság az Afrikai Unió tanácsadó szerve, mely a tagállamok különböző társadalmi-, szakmai csoportjainak képviselőiből áll. A Közgyűlés 2003-ban hozta létre a Béke és Biztonsági Tanácsot, melynek alapszabályzatát és eljárási rendjét hasonló alapelvek határozzák meg, mint az ENSZ Biztonsági Tanácsét.

Az Afrikai Uniónak meg kell küzdenie a törzsi és polgárháborúk, az emberi jogok semmibe vétele, a betegségek, az éhínség, a nyomor, a szárazság, a elsivatagosodás és az írástudatlanság által jelentett kihívásokkal. Eddigi legnagyobb feladata a darfuri válság és humanitárius katasztrófa megfékezése volt.³⁵

Az Unió válságkezeléssel foglalkozó szervezetei:

- A Védelmi és Biztonsági Főosztály
- A Béketámogató Főosztály
- Béke és Biztonsági Tanács
- Konfliktus Kezelő és Újjáépítési Főosztály
- Az Afrikai Készenléti Erő

Az AU jelenleg egy békefenntartó missziót irányít (Szomáliában, African Union Mission in Somalia (AMISOM³⁶), és részt vesz egy ENSZ-el közös misszióban Darfúrban (UNAMID³⁷).³⁸

1.7. Nemzetközi tanácsadó szervezetek

Ezek a tanácsadó szervezetek válságövezetekhez tartozó országok kormányai és nem kormányzati szervei részére nyújtanak segítséget a demokratikus intézményrendszerek kialakításához, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek demokratikus ellenőrzéséhez. Segítséget nyújtanak a kormányoknak a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok kialakításában és működtetésében. Ilyen szervezet például a Genfi Központ a Fegyveres Erők Demokratikus Ellenőrzéséért (DCAF³⁹). A szervezet 2000. októberében a svájci kormány kezdeményezésére 43

³⁵ biztpol.corvinusembassy.com/?module=corvinak&module_id=4 (letöltve: 2013. 10. 12.)

³⁶ *African Union Mission in Somalia*

³⁷ *United Nations Mission in Darfur*

Hybrid operation in Darfur

³⁸ www.au.int/en (letöltve: 2013. 10. 12.)

³⁹ *Centre for the Democratic Control of Armed Forces*

tagállam részvételével alakították meg. Jelenleg 61 tagállama van, köztük hazánk is.

Céljai az alábbiak:

- a civil-katonai kapcsolatok, és a fegyveres szervezetek demokratikus ellenőrzésével kapcsolatban információkat gyűjt, kutatási programokat szervez, kapcsolatokat épít, abból a célból, hogy azonosítsa a megoldandó problémákat, átadja a demokratikus tapasztalatokat és a legjobb gyakorlati példákat;
- szakértői segítségével támogatja az ez iránt érdeklődő parlamenteket, kormányokat, kormányzati és nem kormányzati szervezeteket, nemzetközi szervezeteket, tanintézeteket.⁴⁰

Tevékenységeinek fontos részét képezi konferenciák, szemináriumok, kerekasztal beszélgetések szervezése, a nemzetközi rendvédelmi missziókkal kapcsolatos tapasztalatok feldolgozása és közkinccsá tétele érdekében. A rendezvényeken elhangzott előadásokat nyílt, mindenki által hozzáférhető publikációkban teszik közzé, elektronikus és nyomtatott formában.

A fentiekben a nemzetközi válságok kezelésével foglalkozó globális és regionális szervezeteket ismerhették meg. Természetesen a cikk keretein belül csak arra volt lehetőség, hogy a legfontosabb szervezetekről a lényegi információkat ismertessük. Létezik még jó néhány olyan nemzetközi szervezet, amely a világban kialakult konfliktusok kezelésére és az újjáépítés támogatására vállalkozik. A teljesség igénye nélkül az alábbi felsorolás ismerteti ezekből néhányat:

- Délkelet-ázsiai Országok Szövetsége (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN);
- A Dél-Amerikai államokat összefogó Mercosur⁴¹ (Déli Közös Piac);
- A Nemzetközi Valutalap⁴²;
- A Világbank;
- Az egyházak;

⁴⁰ Philipp FLURI: *Parliamentary Oversight of the Security Sector: [A biztonsági szektor Parlamenti ellenőrzése]* Genova Center for the Democratic Control of Armed Forces, [Genfi Központ a Fegyveres Erők Demokratikus átalakításáért] Genf/Belgrád. 2000. pp. 188-190.

⁴¹ Mercado Comum do Sul

⁴² IMF – International Monetary Fund

- Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség – FRONTEX;
- Sanghaji Együtműködési Szervezet.

A téma szorosan kapcsolódik a nemzetbiztonság általános elméletéhez, hiszen a hazai nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi összefogás nélkül nem képesek a válság és konfliktusövezetektől érkező kihívásokra (kibertámadások, menekültáradat, szervezett bűnözés, terrorizmus, stb.) önmagukban hathatós választ adni. Szükséges ismerni a legfontosabb szereplőket és azok feladatait, ahhoz, hogy hazánk és szövetségeseink biztonságát hatékonyan tudjuk védelmezni.

Felhasznált irodalom:

1. BODA József. A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században. Ph.D. értekezés (ZMNE). Kézirat. Budapest, 1997
2. DRAGON Sándor: Az ENSZ nemzetközi békefenntartó tevékenysége, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államtudományi Egyetem, Társadalomtudományi Kar, Külügyi Szak, 2002, Szakdolgozat
3. FLURI, Philipp: Parliamentary Oversight of the Security Sector: [A biztonsági szektor Parlamenti ellenőrzése] Genova Center for the Democratic Control of Armed Forces, [Genfi Központ a Fegyveres Erők Demokratikus átalakításáért] Genf/Belgrád. 2000.
4. GARTNER, Heinz: Nemzetközi biztonság, fogalmak A-tól Z-ig. Zrínyi K. 2007
5. GEORGE, Alexander L.: Avoiding War: Problems of Crisis Management, (Boulder: Westview Press, 1991)
6. GEORGE, Alexander: Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1997)
7. GLEDITSCH-STRAND-ERIKSSON-SOLLENBERG-WALLENSTEEN: Upsala Conflict Project, 2001
8. GRABER, D.A.: Crisis Diplomacy: A History of U.S. Intervention Policies and Practices
9. HORVÁTH Jenő (szerk.) Világpolitikai lexikon, (1945-2005) Osiris Kiadó, Budapest, 2000,
10. KISSINGER, Henry: Diplomácia. Budapest, 1998.
11. KLEINSCHMIDT, Harald: A nemzetközi kapcsolatok története. Budapest, 2001.
12. KORTEN, D. C. Tőkés társaságok világuralma, Bp. 1996. Kapu
13. LACZKÓ Mihály: Tanulmánykötet a válságkezelés katonai feladatainak témaköréből. Bp ZMNE 1996.).
14. MEHLER-RIBAU: Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Cooperation. An Overview of the National and International Debate, 2000
15. NED LEBOW, Richard: Between Peace and War: The Nature of International Crisis (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981)
16. PARÁDI József: A dualista Magyarország határőrizete 1867-1914. Bölcsészdoktori disszertáció (ELTE BTK). Kézirat. Budapest, 1985.

17. RICHARDSON, Janes L.: Crises Diplomacy: The Great Powers Since the Mid-Nineteenth Century, 1994, Cambridge University Press, ISBN: 0521459877
18. SIPOSNÉ KECKEMÉTHY Klára- SZTERNÁK György-ZIMÁN Ferenc: A válságok kialakulása, lehetséges formái és a válságkezelés elméleti alapjai, Bp, ZMNE 1996
19. SZAKÁLY Sándor: A magyar katonai felsővezetés 1938-1945. Lexikon és adattár. Budapest, 2001, Ister
20. TÁLAS Péter (szerk.): A terrorizmus anatómiája. Zrínyi Kiadó. ISBN 9633274125 (2006)
21. VÉGH László - HETESI Zsolt: Fenntartható élet. Jegyzet, ELTE TTK, 2006.
22. A háború okait kutató munkaközösség, 1998.
23. Alapvető tények az ENSZ-ről, ENSZ Tájékoztatási Főosztálya, New York, 2011
24. NATO Kézikönyv, Jubileumi kiadás, Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 1999
25. 2004. évi XXX. Törvény az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetéséről
26. http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/thematic_info_climate_change_ipcc.html
27. Millenium Ecosystem Assesment, 2007: www.maweb.org/en/index.aspx
28. ENSZ egyezmények a terrorizmussal kapcsolatban