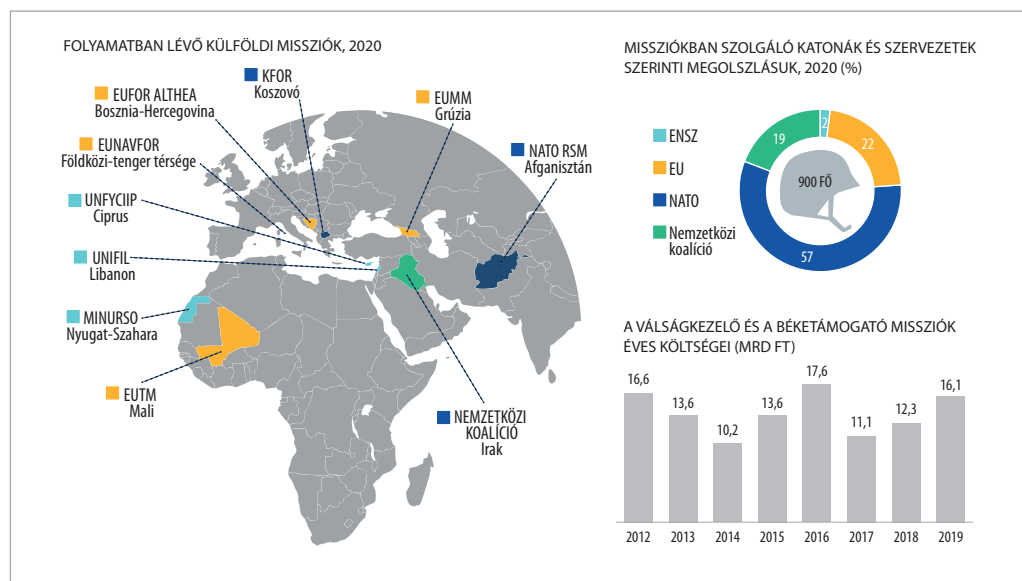


4. Nemzetközi (biztonsági) szervezetek

A nemzetközi rendszerben meghatározó szerepet játszó nemzetközi szervezetek a 19. századtól jöttek létre, de történelmi előzményeik sok évszázadra nyúlnak vissza. A nemzetközi szervezetek a szuverén nemzetállamok mellett jelenleg is a nemzetközi rendszer meghatározó elemei, egy nagyobb csoportjuk, a nemzetközi biztonsági szervezetek jelentős szerepet játszanak a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. A bipoláris nemzetközi rendszer és ezzel együtt a szovjet blokk szétesését követően Magyarország a békés rendszerváltást követően fokozatosan integrálódott a nyugati, euroatlanti közösségbe. Az ország 1990-ben tagja lett az Európa Tanácsnak, 1995-ben az OECD-nek, 1999-ben az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) és 2004-ben az Európai Uniónak (EU).

Az alábbiakban a hazánk számára kiemelt szerepet játszó nemzetközi biztonsági szervezeteket, az ENSZ-et, a NATO-t, az EU-t és az EBESZ-t mutatjuk be röviden. Magyarország aktív résztvevője az e szervezetek által indított békefenntartó, válságkezelési műveleteknek és misszióknak. A Magyar Honvédség 2020 őszén összesen 900 fővel vett részt békeműveletekben, és ennek az állománynak közel 60%-a NATO-műveletben szolgált. A magyar katonák többsége, 560 fő a balkáni országokban látja el feladatait a különböző NATO- és EU-vezetésű műveletekben.



5. ábra: A Magyar Honvédség missziós szerepvállalása, 2020

Forrás: B. Müller Tamás: [A honvédség aktuális külföldi katonai missziói](#).

Infógyjgyzet, 2020/62. 2020. október 2.

4.1. A nemzetközi szervezetek fogalma

A nemzetközi szervezetek az államok közti többoldalú (multilaterális) együttműködés és kommunikáció elősegítésére alakult intézmények. A legfontosabb célok között szerepel az egyre összetettebb nemzetközi folyamatok szervezése és intézése. Ezen nemzetközi együttműködési formák közé sorolhatjuk a világgazdaság és a globalizáció következtében egyre bonyolultabb gazdasági és pénzügyi folyamatok szabályozását, a nemzetközi rendszer biztonságát elősegítő tevékenységeket, illetve a humanitárius segítségnyújtást a rászoruló országok számára.

Noha a nemzetközi rendszer legdominánsabb elemei továbbra is az államok, mellettük a nemzetközi szervezetek, a nem kormányzati szervezetek (NGO-k), a multinacionális vagy transznacionális vállalatok is meghatározó szerepet játszanak. A nemzetközi rendszer szereplői közötti viszonyt a nemzetközi jog szabályozza. A globalizáció folyamatával párhuzamosan a nemzetközi szervezetek jelentősége folyamatosan nőtt. A biztonsági rendszert napjainkban meghatározó új kihívások és konfliktusok kezelése továbbra is elengedhetlenné teszi a hagyományos államközi kapcsolatokon túllépő szereplők részvételét a folyamatokban.

A nemzetközi szervezeteket államok hozzák létre a nemzetközi jogalanyisággal felruházott nemzetközi szerződések alapján. Az alapító okirat – amely a funkciókat, a szervezeti felépítést, a tagsági kört és az eljárásrendeket is meghatározza – lehet szerződés (például NATO), alapszabály (ENSZ), alkotmány (*International Labour Organization – ILO*), statútum (*International Criminal Court – ICC*) vagy egyezségokmány (Nemzetek Szövetsége). Ez alól például az EBESZ kivétel, hiszen valójában nincs alapító okirata, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletből alakult át.

A szervezetek legalább egy, de általában több állandó szervvel vagy intézménnyel rendelkeznek (például közgyűlés, szűkebb körű tanács és állandó titkárság). A nemzetközi szervezetek ugyan függetlenek az államoktól, de nemzetközi jogalanyiságuk származékos, hiszen az államok akaratmegegyezéséből származik, és korlátozott, mivel a létrejövő szervezet csupán az alapító okiratban meghatározott mértékben és területeken válik a nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozójává.

A nemzetközi jog és a szakirodalom elsősorban a kormányközi nemzetközi szervezeteket ismeri el valódi nemzetközi szervezetekként. A civil szervezetek által működtetett nem kormányzati (nemzetközi) szervezeteket (*Non-Governmental Organization – NGO*) többnyire nem tekintik valódi nemzetközi szervezetnek. Az elmúlt évtizedekben ezek a szervezetek azonban nemzetköziesedtek, és egyre fontosabb szerepet játszanak a nemzetközi rendszerben.

A nemzetközi szervezetek, osztályozásuk alapján, lehetnek egyetemesek vagy zártak. Az egyetemes, azaz univerzális szervezetek tagságuk, feladataik, illetve felelősségük tekintetében az egész világra kiterjednek. Ezek közé soroljuk az ENSZ-et és szakosított szervezeteit, hiszen ezeknek elvileg minden állam a tagja lehet. Ezzel szemben a zárt szervezeteknek nincs univerzális tagsági körük, lehetnek regionális, partikuláris vagy speciálisan zárt szervezetek. A regionális szervezetek kategóriája az ENSZ alapszabályában jelenik meg. Ezek közé azon szervezetek sorolhatók, amelyek (például az Amerikai Államok Szervezete, az Arab Liga, az Afrikai Unió vagy az EBESZ) a regionális jelleg mellett hozzájárulnak a nemzetközi béke és biztonság előmozdításához, azaz politikai jelleggel is bírnak. A partikuláris szervezeteket a funkcióik és nem a földrajzi terület alapján határozzuk meg. Ezek közé soroljuk például az Európai Uniót, amely elsősorban gazdasági céllal jött létre, és a nevével ellentétben nem a teljes Európát képviselő nemzetközi szervezet, illetve az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét, amely egy kollektív védelmi nemzetközi biztonsági szervezetnek tekinthető. Emellett megkülönböztetünk speciálisan

zárt szervezeteket (például OPEC, Duna Bizottság), amelyeket az államok egy speciális közös érdek alapján hoztak létre.

A nemzetközi szervezetek teljes jogú tagjai mellett korlátozott jogokkal rendelkező tagok, illetve részleges tagsággal rendelkező tagok is lehetnek. Emellett olyan megfigyelő státusszal rendelkező tagok is részt vehetnek a munkában, amelyek nem részesei a döntéshozatali folyamatoknak.

Mindemellett a nemzetközi szervezetek lehetnek kormányközi jellegűek vagy éppen szupranacionálisak. A kormányközi nemzetközi szervezetek esetében a döntéseket a tagállamok képviselői hozzák. Ebben az esetben a határozatok végrehajtása nem kötelező, és alkalmazásuk a nemzeti jogba történő átültetést igényel. Ezzel szemben a szupranacionális nemzetközi szervezet, mint például az Európai Unió, a tagállamokra kötelező jogalkotást végez. Ennek megfelelően például az uniós másodlagos jog részét képező rendeletek általános és közvetlen hatállyal bírnak, kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók.

4.2. Nemzetközi biztonsági szervezetek

A nemzetközi biztonsági szervezetek a *koppenhágai iskola által képviselt biztonság átfogó megközelítésével* összhangban nem csupán a katonai, hanem a politikai, a gazdasági, a társadalmi és a környezeti területeken is hozzájárulnak a stabilitás és fenntartható fejlődés előmozdításához, valamint a konfliktusok és válságok kezeléséhez. A hazánk számára leginkább fontos nemzetközi biztonsági szervezetek, az ENSZ, a NATO, az EU és az EBESZ, különböző mértékben foglalkoznak a biztonság kérdésével. Mindezek a szervezetek a bipoláris nemzetközi rendszer szétesését követően alkalmazkodtak a folyamatosan változó nemzetközi rendszerhez, és a kihívásoknak megfelelően átalakultak. Napjainkban megkülönböztetjük a kollektív biztonsági, a kollektív védelmi és a kooperatív biztonsági szervezeteket.

A *kollektív biztonság elmélete* a tagok közötti konszenzuskeresésre és a nemzetközi jog mind szélesebb körű alkalmazására épít. A kollektív biztonság legfőbb letéteményeseként számotartott ENSZ – az átfogó megközelítésnek megfelelően – a biztonság minden területén kifejti tevékenységét. Az ENSZ elsődleges feladata, azaz a nemzetközi béke és biztonság megteremtése mellett a szakosított intézmények egyre inkább a humánbiztonság globális megvalósításában játszanak meghatározó szerepet. A kollektív biztonság a nemzetközi rendszeren belüli konfliktusok megoldására irányul. Az ENSZ a közösség egy vagy több tagjának fenyegetésével vagy agressziójával szemben a Biztonsági Tanács döntése alapján léphet fel. Ebben az esetben a nemzetközi közösség szankciókat és kényszerítő intézkedéseket is alkalmazhat a jogsértő állammal szemben.

A kollektív biztonság koncepciójával szemben a *kollektív védelem* inkább kifelé irányul, a szövetség egy külső, lehetséges agresszorral vagy világosan megfogalmazott fenyegetésekkel szemben kíván védelmet nyújtani. A kollektív védelmi szervezatként létrejövő NATO elsősorban a katonai biztonság területén játszik elsőrendű szerepet. A második világháború lezárását követően a transzatlanti szövetségen keresztül az USA védelmet biztosított nyugat-európai szövetségesei számára a szovjet blokk jelentette fenyegetéssel szemben.

Az Európai Közösségek elsősorban gazdasági és politikai integrációs szervezet volt. Noha az integrációs folyamat alapvetően a gazdasági területen indult el, kezdetektől biztonsági projektnek is tekinthető. Az Európai Közösségek gazdasági erejének növekedésével párhuzamosan valódi nemzetközi szereplővé vált. Az 1990-es évek elején az Európai Unió létrejöttével

a kezdetben inkább puha vagy civil hatalom a kül-, a biztonság- és védelempolitika területein is egyre határozottabb szerepet kívánt játszani.

A hidegháború végén a nemzetközi rendszerben bekövetkezett változások mind a NATO-t, mind pedig az Európai Uniót változásra és alkalmazkodásra készítették. A NATO a kollektív védelmi terület mellett egyre inkább nyitott a kollektív és kooperatív biztonsággal összefüggő feladatok felé. Egyre fontosabb szerepet kívánt betölteni a területén kívüli válságkezelés és a békefenntartás terén. Emellett megkezdődött az egyre szélesedő NATO-partnerségi hálózat kiépítésének folyamata.

A maastrichti szerződéssel létrejövő Európai Unió pilléres szerkezetének fontos elemét képezte a közös kül- és biztonságpolitika, majd a 2000-es évektől az annak szerves részeként kialakuló európai, majd közös biztonság- és védelempolitika. A lisszaboni szerződéssel bevezetett kölcsönös segítségnyújtási klauzula következtében az Európai Unió egyfajta kooperatív biztonsági struktúrára épülő biztonsági közösségből a tagállamok kollektív védelmét is megerősítő nemzetközi biztonsági szervezetté vált.

Európa számára a *kooperatív biztonság* egyik legfontosabb letéteményese az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletből valódi nemzetközi szervezetté fejlődő EBESZ. A kooperatív biztonsági szervezet alapvetően olyan fenyegetésekkel szembeni együttműködés (kooperáció) eredményként jött létre, amit az amúgy rivalizáló felek annak tartottak. Ezen a biztonsági közösségen belül az együttműködés számos területre kiterjedhet. Ezek közé sorolhatjuk például a fegyverzetkorlátozási tárgyalásokat és megállapodásokat, illetve a válságkezelést. A kollektív biztonsággal szemben ebben az esetben nincs szó katonai segítségnyújtásról a közösségben részt vevő országok számára. A szervezet létrehozásának háttérében elsősorban a bizalomépítés áll. Az 1990-es évek elején intézményesülő EBESZ a biztonsági együttműködéssel kívánta fenntartani a békét, valamint a bipoláris megosztottság ismételt elkerülése érdekében a részt vevő országok demokratikus fejlődését segítette.

4.3. Az Egyesült Nemzetek (ENSZ)

A második világháború lezárásakor az ENSZ létrejöttét elsősorban a Nemzetek Szövetségének sikertelensége egy újabb világháború kitörésében és az USA elnökének, Franklin D. Roosevelt négy csendőr elve (*Grand Design*) ösztönözte. Roosevelt elképzelései alapján a béke biztosításáért a győztes nagyhatalmak (Egyesült Királyság, USA, Szovjetunió, Kína) lesznek felelősek. Ez az elv jelent meg később a Biztonsági Tanács kialakításában és a vétő intézményének bevezetésében. 2021-ben az ENSZ-nek 193 állam a tagja.

Az ENSZ alapokmányát 1945. április és június között San Franciscóban véglegesítették. A konferencián összesen 282 küldött és kb. 1500 szakértő vett részt. Az ENSZ alapokmányát 51 alapító tagállam írta alá. Magyarország 1955-ben nyert felvételt az ENSZ tagjai közé. Az ENSZ funkciói és tagsága alapján is világméretű, azaz univerzális nemzetközi szervezetnek számít.

1945. október 24-én az alapokmány hatálybalépésével létrejött az ENSZ. Az egyetemes nemzetközi szervezet jelentősége elsősorban abban állt, hogy a „vétónak” köszönhetően a nagyhatalmak érdekeltté váltak a status quo és ezzel együtt a szervezet hosszú távú fenntartásában. A világ legnagyobb szervezetét ért számos kritika és kiábrándulás ellenére mind a mai napig jelentős szerepet játszik a nemzetközi problémák, konfliktusok kezelésében és megoldásában. A világméretű kihívások és válságok (például a globális felmelegedés, az éhínségek, a határon átívelő járványok, a humanitárius katasztrófák, a nemzetközi konfliktusok) állami vagy

államközi szinten nem kezelhetők. Ezek megoldásához mindenképpen intézményesített nemzetközi összefogás szükséges. Az ENSZ tevékenységei a biztonság minden területén meghatározó szerepet játszanak. Fontos megemlíteni, hogy az Egészségügyi Világszervezet (*World Health Organization – WHO*), azaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik szakosított szervezete meghatározó szerepet játszott a koronavírus-járvány nemzetközi kezelésében. A járványkezeléssel kapcsolatos anomáliák azonban egyaránt rámutattak a nemzetközi együttműködés erősségeire és gyenge pontjaira.

A *humánbiztonság fogalma* az ENSZ Fejlesztési programjának (UNDP) részeként az 1990-es évektől évente megjelenő *Jelentés az emberiség fejlődéséről (Human Development Report)* című kiadvány elemzéseinek köszönhetően jelent meg a köztudatban. A humánbiztonság területe univerzális, összetevői kölcsönösen függenek egymástól. Magában foglalják a gazdasági, egészségügyi és szociális biztonsággal összefüggő területeket is. Ennek az emberközpontú megközelítésnek a garantálásában a megelőzés meghatározó szerepet játszik.

Közhelynek számít, hogy a korábbinál jóval összetettebb biztonsági környezetben a külső és belső biztonság közötti határ feloldódott, és a biztonságpolitikában a fegyveres erővel összefüggő kizárólag védelmi funkciók és tevékenységek mellett, a szektorális megközelítéssel összefüggésben a gazdasági, társadalmi, környezeti tényezőket is magába foglaló humánbiztonságra, nemzetközi szinten pedig a közös fellépésre, a megelőzésre került a hangsúly. A biztonság fogalma az államközpontú megközelítéstől a többszereplős (civil-katonai) és a jóléttel összefüggő humánbiztonság irányába tolódott el.

4.3.1. Az ENSZ céljai és alapelvei

Az ENSZ céljai a nemzetközi béke és biztonság fenntartása és együttes fellépés a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, valamint a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatok fejlesztése. Feladatai között szerepel a nemzetközi együttműködés előmozdítása a gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius feladatok megoldása, illetve az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának előmozdítása érdekében. Célja továbbá, hogy központja legyen az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenységek összeegyeztetésének (Alapokmány, 1. cikk).¹

Az ENSZ alapelvei a szervezet valamennyi tagjának szuverén egyenlősége; az alapokmányban vállalt kötelezettségek jóhiszemű teljesítése (*pacta sunt servanda*); a nemzetközi viszályok békés rendezése; az erőszakkal való fenyegetéstől és az erőszak alkalmazásától való tartózkodás. Emellett a tagállamok minden segítséget megadnak az ENSZ-nek az alapokmánynak megfelelően folytatott bármilyen tevékenységéhez és nem segítik azt az államot, amely ellen az ENSZ megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket hoz. Az alapelvekkel összhangban az ENSZ nem avatkozhat olyan ügyekbe, amelyek az állam belső joghatóságának körébe tartoznak (Alapokmány, 2. cikk).

A szervezet létrehozása azt a szándékot tükrözte, hogy gyakorlatilag két esetre szűkítsék az erő alkalmazásának lehetőségét a nemzetközi kapcsolatokban: egyrészt az önvédelemre (egyéni vagy kollektív az Alapokmány 51. cikke szerint), valamint a nemzetközi közösség olyan

¹ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya. San Francisco, 1945. június 26.

közös fellépéseinek eseteire, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében hajtának végre. Ezekről az esetekről a Biztonsági Tanács dönt. Az Alapokmány – az önvédelmet kivéve – az erő alkalmazásának monopóliumát az ENSZ-re ruházza. Ettől csupán az önvédelem eseteiben lehet eltérni. A 42. cikk kimondja:

„Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket fogantathat, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, vagy helyreállításához szükségesnek ítél. Ezek a műveletek az Egyesült Nemzetek tagjainak légi, tengeri és szárazföldi hadereje által fogantatott tüntető felvonulásból, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”

Az ENSZ Alapokmány 39. cikke szerint:

„A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében fogantatni.”

Az ENSZ Alapokmányával összhangban békefenntartó és válságkezelési műveletek és missziók indíthatók (29. és 43. cikk). Az ENSZ alapokmányával összhangban álló műveletek és missziók többségét maga az ENSZ, a NATO, az EU és az EBESZ indítja.

4.3.2. Az ENSZ felépítése és működése

Az ENSZ szervezeti felépítéséről az Alapokmány III. fejezete rendelkezik. E szerint a szervezet hat fő szerve működik:

- Közgyűlés;
- Biztonsági Tanács;
- Gazdasági és Szociális Tanács;
- Gyámügyi Tanács;
- Nemzeti Bíróság;
- Titkárság.

Az ENSZ szakosított intézményei

A szakosított intézmények az ENSZ-szel szorosan együttműködve, de önállóan látják el feladataikat:

- Világbank-csoport;
- Nemzetközi Valutaalap (IMF);
- Egészségügyi Világszervezet (WHO);
- Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO);
- Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO);
- Az ENSZ Élelmzési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO);
- Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap (IFAD);

- Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO);
- Meteorológiai Világszervezet (WMO);
- Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO);
- Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO);
- Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU);
- Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (UNIDO);
- Egyetemes Postaegyesület (UPU);
- Idegenforgalmi Világszervezet (UNWTO);
- Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA).

Az ENSZ legfőbb intézményének, a Közgyűlésének minden tagállam a tagja. A tanácsadói jogkörrel rendelkező Közgyűlés a biztonság minden kérdését tárgyalhatja, és a problémák megoldása érdekében ajánlásokat tehet. Szerteágazó feladatai a gazdasági, szociális, egészségügyi, illetve kulturális területeken túl a politikai-katonai területekre is kiterjednek. Az egy-egy szavazattal rendelkező tagállamok maximum öt főt delegálhatnak a Közgyűlésbe, amely a BT javaslata alapján többek között dönt a főtitkárról és az ENSZ költségvetéséről. 2021-ben a költségvetés 22%-át biztosító USA volt a legnagyobb befizető. Magyarország 2021-ben 0,206%-ét fizette az ENSZ költségvetésének.

ENSZ-főtitkárok:

Trygve Lie (Norvégia)	1946–1952
Dag Hammarskjöld (Svédország)	1953–1961
U Thant (Mianmar)	1961–1971
Kurt Waldheim (Ausztria)	1972–1981
Javier Perez de Cuellar (Peru)	1982–1991
Boutros Boutros-Ghali (Egyiptom)	1992–1996
Kofi Annan (Ghána)	1997–2006
Ban Ki-moon (Korea)	2007–2016
António Guterres (Portugália)	2017–

A Biztonsági Tanácsnak jelenleg 15 tagja van, ebből öt állandó, 10 tagot pedig a Közgyűlés választ két évre kétharmados többséggel. Állandó tagi státuszt a második világháború győztes nagyhatalmai, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és a Szovjetunió kapott. 1971-től a Kínai Köztársaság helyett a Kínai Népköztársaság, 1991-től pedig a Szovjetunió helyett az Orosz Föderáció tölti be ezt a pozíciót jogutódként. A választott tag megválasztása földrajzi, regionális csoportosítás alapján történik: az Afrika Csoport (*African Group*) három, az Ázsia és Csendes-óceán Csoport (*Asia-Pacific Group*), a Nyugat-Európa és Egyéb Csoport (*Western European and Others Group*), valamint a Latin-Amerika és Karibi Csoport (*Latin American and Caribbean Group*) kettő, a Kelet-Európa Csoport (*Eastern European Group*) pedig egy helyre választhat tagokat. A rotációs elv alapján és a működés folytonosságának fenntartása érdekében minden évben öt tagnak jár le a mandátuma. Magyarország 1968 és 1969, illetve 1992 és 1993 között volt a BT választott tagja. 2011-ben sikertelenül pályázott a 2012 és 2013 közötti időszakra.

A határozatok elfogadásakor a BT tagjai egy-egy szavazattal rendelkeznek. Az érdemi jellegű kérdéseknél nem csupán a BT kilenc tagjának támogató szavazatára van szükség, hanem

az öt állandó tag támogatására is. Ez jelenti a nagyhatalmi vétő fenntartását a BT-ben. A Biztonsági Tanács egyik legfontosabb jogosítványa a helyzet meghatározásának joga. Az Alapokmány 39. cikke kimondja:

„A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő agressziós (az eredeti szövegben: »támadó«) cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján fogatosítani.”

A BT napjainkig a béke megszegésének tényét négy alkalommal, 1950-ben a koreai háború esetében, 1982-ben a Falkland-szigetek argentin megszállásakor, az iraki–iráni háború idején, illetve Kuvait Irak általi 1990-es megszállásakor állapította meg. Ezzel szemben BT-döntés alapján az agressziós cselekmény csupán két alkalommal hozott békekikényszerítő intézkedést: 1950-ben a koreai háború, illetve 1990-ben az iraki agresszió esetében.

4.3.3. ENSZ-műveletek

Az ENSZ békefenntartó műveletei és missziói („kéksisakosok”) mindmáig meghatározó szerepet játszanak a nemzetközi béke és biztonság elősegítésében. Az első, ma is létező misszió – az ENSZ Fegyverszüneti Ellenőrző Szervezet (*United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO*) a Közel-Keleten. Noha maga az Alapokmány nem tartalmaz közvetlen utalást a békefenntartásra, annak jogi alapjai megtalálhatók a dokumentumban (az Alapokmány VI., VII. és részben VIII. fejezete). Egy-egy misszió az ENSZ BT felhatalmazása alapján indul útjára.

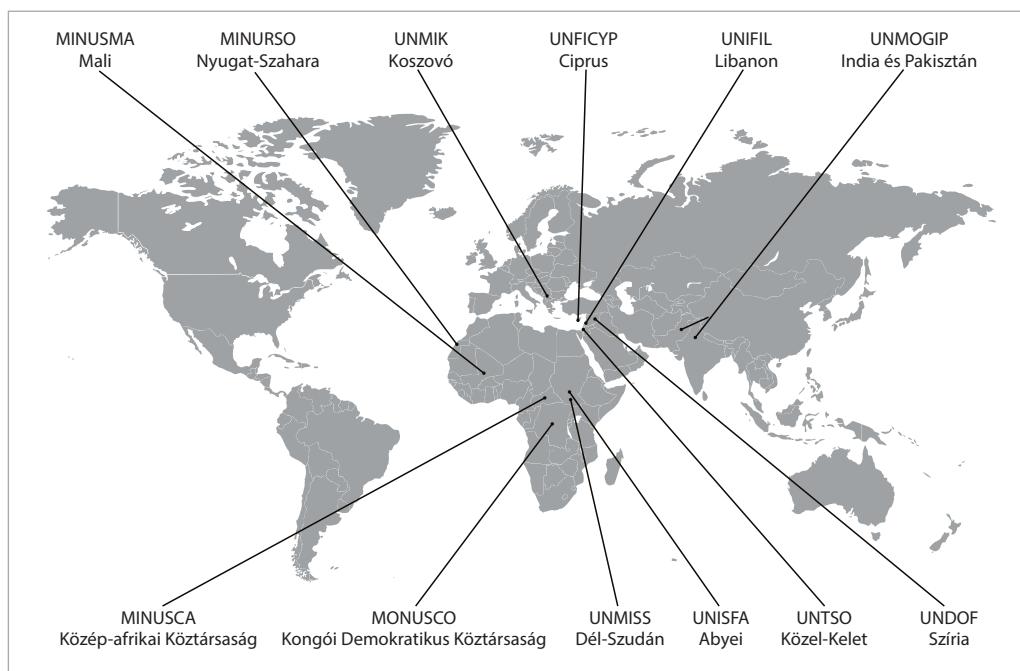
Az ENSZ-misszióknak mindeddig négy generációja volt.

A hidegháború alatt az úgynevezett *első generációs műveletekről* beszélhetünk, amelyek a BT határozata alapján megfigyelő vagy békefenntartó katonai feladatokat láttak el. Ezek az 1948 és 1988 között útjára indított missziók (például az UNDOF, az UNFICIP, az UNIFIL) a hagyományos békefenntartás alapjait képezték.

A hidegháborút követően átalakuló nemzetközi rendszerben, az úgynevezett *második generációs műveletekben*, a nem katonai jellegű feladatok szerepe nőtt. Ezek az 1990-es évek második feléig indított missziók – például a MINURSO és az UNMIK – egyre többször láttak el például választási megfigyelői vagy humanitárius feladatokat.

A 2000-es évektől induló *harmadik generációs*, elsősorban Afrikában indított *műveletek* már alapvetően két részből állnak (például UNAMID, UNMISS, UNISFA, MINUJUTH). Az első, elsősorban katonai szakaszban kerül sor a béke kikényszerítésére. Ezekben az esetekben a missziók feladata összekapcsolódik a lázadók, terroristák vagy bűnszervezetek elleni harccal. A második szakaszban az ennél összetettebb államépítéssel, biztonsági szektor reformjával kapcsolatos feladatok következnek.

A *negyedik generációs műveletekben* (például MINUSMA, MINUSCA) az ENSZ-erők mellett más nemzetközi biztonsági szervezetek (például AU, EU, NATO) műveletei vagy missziói is részt vesznek, a szerteágazó feladatokat megosztják. Ezekben a bonyolult mandátumú műveletekben az ENSZ legtöbbször a legkorszerűbb haditechnikai eszközöket alkalmazza.



6. ábra: ENSZ békefenntartó műveletek (2010)

Forrás: United Nations: [Peacekeeping Operations Fact Sheet](https://peacekeeping.un.org). *Peacekeeping.un.org*, 2021. november 30.

Mindaddig 71 békefenntartó művelet valósult meg, 2021-ig 82 245 ezer kéksisakos békefenntartó 12 különböző műveletben lát el feladatokat. Ezeknek a többsége az afrikai kontinensen található. Magyarország először 1988-ban az ENSZ Irán–Iraki Katonai Megfigyelő Csoport tevékenységében (UNIIIMOG-misszió) vett részt. A Magyar Honvédség katonái közül 23 fő (19 férfi és 4 nő) szolgált ENSZ-műveletekben: a ciprusi UNFICYP-, a nyugat-szaharai MINURSO- és a libanoni UNIFIL-missziókban.

2. táblázat: Magyar részvétel az ENSZ-műveletekben

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
15 fő	22 fő	113 fő	42 fő	70 fő	44 fő	78 fő	101 fő	165 fő	174 fő
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
154 fő	159 fő	142 fő	142 fő	150 fő	106 fő	108 fő	118 fő	103 fő	88 fő
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
88 fő	88 fő	89 fő	89 fő	89 fő	93 fő	93 fő	95 fő	30 fő	26 fő
2020									
23 fő									

Forrás: Az ENSZ hivatalos adatai alapján: Szenes Zoltán – Apáti Zoltán – Drót László: Jubileumi évforduló: ENSZ-békefenntartás és a Magyar Honvédség. *Honvédségi Szemle*, (2019), 1. 27., kiegészítve a 2020-as adattal

4.4. Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO)

A hidegháború kialakulásával és intézményesülésének egyik fontos elemeként 1949. április 4-én létrejött az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (*North Atlantic Treaty Organization*), a NATO. Létrejöttének háttérében meghúzódó számos ok közül a felerősödő szovjet expanziót és Nyugat-Berlin blokádját érdemes megemlíteni. Az új szervezet létrehozása nem csupán a hidegháború, hanem a „feltartóztatás politikájának” intézményesüléséhez is hozzájárult. Az USA a háborút követő békeidőszakban nem tért vissza az izolacionista (elszigetelődési) politikához, hanem – az amerikai jelenléttel, majd pedig a nukleáris védőpajzzsal – felelősséget vállalt Nyugat-Európa biztonságának szavatolása érdekében.

A NATO megalakulásáról szóló szerződést Washingtonban 12 alapító állam (Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Olaszország, Portugália, Norvégia, USA) írta alá. A szervezettel szoros kapcsolatban állnak a társult viszonyban lévő államok. Az alapító tagok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a konfliktusokat a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése nélkül rendezik. A NATO nem csupán egy érdek-, hanem értékalapú szövetséget jelent, hiszen a felek elkötelezték magukat a szabadság, a demokrácia, az egyéni szabadság és a jogállamiság elvei mellett. Ezen elvek alkalmazása alól kivételt csupán a Salazar-diktatúra idején nem demokratikus intézményrendszerrel rendelkező Portugália felvétele jelentett. A második világháborúban semleges Portugália földrajzi elhelyezkedése okán mindig is stratégiai szempontból kiemelt fontosságú volt az Egyesült Királyság, majd az USA számára. 1954-ben a Szovjetunió felvételi kérelmét azonban ezen elv alapján utasították el.

A szerződés 2. cikke kimondja, hogy a tagok „megerősítik szabad intézményeiket [...]. Arra fognak törekedni, hogy nemzetközi gazdasági politikájukban kiküszöböljenek minden ellentétet és bátorítani fogják a bármelyikük és valamennyiük közötti gazdasági együttműködést.”

A NATO a kollektív védelem legfontosabb letéteményese Nyugat-Európa számára. A szerződés 5. cikke kimondja: „a Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek [...]”.²

A NATO hatályos stratégiai koncepciója szerint a kollektív védelem mellett a válságkezelés és a kooperatív biztonság is a szövetség alapvető feladatai közé tartozik.³ A NATO az 1990-es években jelentős szerepet vállalt a volt jugoszláv térség háborúinak lezárásában. A 2000-es években pedig az elhúzódó és hosszú távon valójában kevés eredménnyel járó afganisztáni művelet kötötte le az erejét. A 2010-ben megalkotott stratégiai koncepció óta eltelt időszakban jelentősen megváltozott nemzetközi biztonsági környezetben az új funkciók, és így a területen kívüli műveletek mellett a kollektív védelmi feladatok ismét hangsúlyosabbak lettek. Oroszország ukrajnai agresszióját követően a szövetség keleti országai a NATO-tól várják a katonai védelmet.

Az érvényes stratégiai koncepció már több mint 10 évvel ezelőtt készült és jelenleg is folyik az új koncepció előkészítésével kapcsolatos vita. A folyamat fontos eleme a NATO szakértői reflexiós csoportjának jelentése, amely a „NATO 2030: United for a New Era” (NATO 2030: Együtt egy új korszakért) címet viseli. A jelentés Kínát a nyitott és demokratikus társadalmak számára akut kihívásként definiálja. Emellett a dokumentum kiemeli a személyes szabadságjogok, a demokrácia és a jogállamiság alapelveinek fontosságát, és javaslatot tesz egy, a demokratikus

² Az Észak-atlanti Szerződés, Washington DC, 1949. április 4.

³ NATO: *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. *Nato.int*, 2010.

ellenálló képességgel foglalkozó kiválósági központ létrehozására (*Centre of Excellence for Democratic Resilience*). A javaslatok között szerepel a konszenzusos döntéshozatal reformja is, annak érdekében, hogy a jövőben csupán egyetlen tagállam ne legyen képes a döntéseket akadályozni.

A NATO-nak napjainkban négy nemzetközi művelete van. Az eltökélt támogatás misszió (*Resolute Support Mission – RSM*), Koszovóban a KFOR (*Kosovo Force*), a Földközi-tengeren az *Operation Sea Guardian (OSG)*, az iraki kiképzőmisszió (*NATO Mission Iraq*), Afrikában pedig az Afrikai Uniót támogató művelet segíti a térség stabilitásának fenntartását. Mindemellett a 2014-es orosz intervenció óta több légi rendészeti missziót indított elsősorban a baltikum térségében. A Magyar Honvédség katonái is részt vettek 2019-ben a baltikumi légi rendészeti misszióban, 2020-ban pedig az afganisztáni és a koszovói NATO-műveletekben.

4.4.1. Szervezeti felépítés

A NATO legfőbb döntéshozó szervei az Észak-atlanti Tanács (*North Atlantic Council – NAC*), a Nukleáris Tervező Csoport (*Nuclear Planning Group – NPG*) és a Katonai Bizottság (*Military Committee*). A legfőbb politikai döntéshozó szerv, az Észak-atlanti Tanács üléseit a négy évre választott Főtitkár elnöklí. Az Észak-atlanti Tanács nagyköveti (heti ülések), külügyminiszeri vagy védelmi miniszeri, illetve állam- és kormányfői szinten is ülésezhet. Ez utóbbiak a NATO csúcstalálkozói. A NATO döntéshozatala konszenzuson, azaz a tagállamok teljes szuverenitásán és egyenlőségén alapul. A Nukleáris Tervező Csoport nukleáris politikai kérdések területén a legfőbb döntéshozó testület. A tagállamok vezérkari főnökeiből álló Katonai Bizottság a politikai döntések katonai vonatkozású kérdéseivel kapcsolatban hoz döntéseket.

NATO-főtitkárok:

Hastings Lionel (Egyesült Királyság)	1952–1957
Paul-Henri Spaak (Belgium)	1957–1961
Dirk Stikker (Hollandia)	1961–1964
Manlio Brosio (Olaszország)	1964–1971
Joseph Marie Antoine Luns (Hollandia)	1971–1984
Peter Carrington (Egyesült Királyság)	1984–1988
Manfred Wörner (Németország)	1988–1994
Sergio Balanzino (Olaszország)	1994–1994
Willy Claes (Belgium)	1994–1995
Sergio Balanzino (Olaszország)	1995–1995
Javier Solana (Spanyolország)	1995–1999
George Robertson (Egyesült Királyság)	1999–2004
Jaap de Hoop Scheffer (Hollandia)	2004–2009
Andres Fogh Rasmussen (Dánia)	2009–2014
Jens Stoltenberg (Norvégia)	2014–

A főbb szervek mellett számos bizottság jött létre (például politikai, partnerségi, védelempolitikai és tervezési, fegyverzeti, szabványosítás, lég- és rakétavédelmi, logisztikai, erőforrások, műveletek és gyakorlatok, hírszerzési és elhárítási stb.). A NATO központja Brüsszelben található, ahol

a polgári (*International Staff – IS*) és a katonai (*International Military Staff – IMS*) apparátus mellett a nemzeti és partnerségi delegációk is részt vesznek a döntések előkészítésében.

A szövetség működésének nem katonai feltételeit négy ügynökség (a szabványosítási, a támogató és beszerzési, a híradó és információs, valamint a tudományos és technológiai) biztosítja. A szövetség integrált katonai struktúrája két hadászati szintű parancsnokság vezetése alá tartozik. A Szövetséges Műveleti Parancsnokság (*Allied Command Operations – ACO*, Mons, Belgium) a szövetségi katonai műveletekért, az alárendelt parancsnokságok irányításáért, az integrált lég- és rakétavédelemért, valamint az állandó és alárendelt erők vezetéséért felel. A Szövetséges Transzformációs Parancsnokság (*Allied Command Transformation – ACT*, Norfolk, Virginia, USA) pedig a NATO átalakításáért felelős. Annak ellenére, hogy a NATO-nak nincs saját hadserege, saját állandó parancsnoksági hálózattal (*NATO Command Structure – NCS*) rendelkezik. A NATO-nak felajánlott erők nemzeti vezetés és irányítás alatt állnak, mindaddig, amíg szükség esetén (kollektív védelem vagy békefenntartás) át nem adják azokat a közös vezetés alá.

A NATO működését a tagállamok finanszírozzák. 2014-ben Walesben döntöttek arról, hogy a tagországok védelmi kiadásainak 2024-ig el kell érnie a GDP 2%-át. A védelmi kiadásokon belül 20%-ot a haderő modernizációjára kell költeni. A 2021-es adatok alapján az európai tagállamok a GDP 1,7%-át, Kanada 1,39%-át, az USA pedig 3,52%-át fordította védelmi kiadásokra. Európában a 2%-os határt az Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Görögország, Horvátország Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia haladta meg. Magyarország GDP-arányosan 1,6%-ot költött a védelemre.⁴

4.4.2. A NATO bővítése

A NATO megalapítása óta nyitva állt a szövetségbe meghívottak számára. Magyarország esetében a rendszerváltást követően nyílt lehetőség a csatlakozásra. Az 1990-es évektől a NATO a bővítés feltételeinek meghatározásával és az átmenet aktív támogatásával jelentős mértékben hozzájárult a kelet-közép-európai országok biztonsági rendszereinek intézményfejlesztéséhez és ezzel együtt a demokratizálódási folyamatokhoz. A NATO elsősorban arra helyezte a hangsúlyt, hogy támogassa az országokat saját védelmi reformfolyamatuk, a polgári demokratikus ellenőrzés mellett eredményes, hatékony és megfizethető katonai erők megvalósításában. 1991-ben az együttműködés és a párbeszéd fórumaként létrehozták az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsot (*North Atlantic Cooperation Council – NACC*).

Az 1994-ben elindított Partnerség a Békéért (*Partnership for Peace – PfP*) programot követően az 1995-ben publikált *Tanulmány a NATO bővítéséről* (*Study on Enlargement*) című dokumentum egyértelműen rögzítette a NATO-hoz való csatlakozás feltételeit. Ezek a következők voltak: a piacgazdaságra épülő működő demokratikus rendszer, a kisebbségekkel való tiszteséges bánásmód, a konfliktusok békés megoldására való elkötelezettség, hajlandóság a NATO-műveletekben történő katonai részvételre, illetve az elkötelezettség a demokratikus civil-katonai kapcsolatok és intézményi struktúrák mellett.

Az 1999 tavaszán bevezetett Tagsági Akcióterv (*Membership Action Plan*) segítette az ezt követő időszakban csatlakozó országok felkészülését. Jelenleg Bosznia és Hercegovina vesz

⁴ NATO: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2021)*, *Nato.int*, 2021. június 11.

részt a folyamatban. A volt Jugoszláv Köztársaság nevével kapcsolatos vita kompromisszumos lezárását követően, 2020-ban Észak-Macedónia a NATO 30. tagja lett.

4.5. Európai Unió

Az Európai Unió (*European Union – EU*) az 1992-ben aláírt maastrichti szerződéssel jött létre, a Montánunió (1952), az EGK és EURATOM (1957) egyesítése által 1967-ben létesült Európai Közösségek (*European Communities – EK*) módosításával és bővítésével. A maastrichti szerződés létrehozta az EU pilléres szerkezetét, amelyben az első pillért az Európai Közösség, a másodikat a közös kül- és biztonságpolitika (*KKBP, Common Foreign and Security Policy – CFSP*), a harmadikat pedig a bel- és igazságügyi együttműködés (*Justice and Home Affairs Cooperation*) jelentette. Az első pillér a közösségi döntéshozatalra, a második és a harmadik pedig a kormányközi alapon megvalósuló döntésekre épült. Az EU pilléres szerkezetét a lisszaboni szerződés (2007) megszüntette, az EU személyiséget kapott. Az EU olyan – a többi nemzetközi szervezettől eltérő, *sui generis* – nemzetek feletti (szupranacionális) integrációs entitás, amelyet szuverén államok alkotnak, de szuverenitásuk egy részét megosztják.

Az 1950-es évektől induló európai integrációs folyamat kezdetektől egyfajta biztonságpolitikai projektnek is tekinthető. Egyfelől a tagjai közötti béke és biztonság fenntartását, azaz a Német Szövetségi Köztársaság pacifikálását, a francia–német ellentét megszüntetését és így egy újabb európai szintű háború elkerülését célozta. Másfelől viszont egyértelműen egy külső, a szovjet fenyegetés árnyékában, Nyugat-Európa megerősítése érdekében született. Az európai integrációs folyamatban korábban szinte „halálos ellenségeknek” tekintett szereplők (például Franciaország vagy Németország) vettek részt, így a kialakuló Európai Közösségek már kezdetektől egyfajta kooperatív biztonsági struktúrákra épülő biztonsági közösséggé váltak.

Annak ellenére, hogy már az 1950-es évek elején megjelent az Európai Védelmi Közösség (EVK) és ezzel együtt az Európai Politikai Közösség (EPK) létrehozásának föderalista terve, a kül- és biztonságpolitika, a hagyományos diplomáciával összefüggő területek kezdetben nem jelentek meg az Európai Szén- és Acélközösséget (1951) vagy az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésekben. A külpolitika és a diplomácia területei teljes egészében a tagállamok hatáskörében maradtak. A római szerződésekkel (1957) az integráció kiépülésének folyamata alapvetően gazdasági területen indult el.

Az Európai Közösségek, majd a belőle létrejövő, egyfajta civil, puha vagy normatív hatalomként, a kapcsolataival összefüggő „puha” politikáin – például a közös kereskedelempolitikán, a fejlesztés- és segélyezési politikán, illetve a bővítéspolitikán – és gazdasági szerepén keresztül már az EGK megalakulását követően is hozzájárult nem csupán saját, hanem környezete stabilizálásának megerősítéséhez.

A lisszaboni szerződésben (2007) szereplő kölcsönös segítségnyújtási klauzula hatálybalépésével, illetve az állandó strukturált együttműködésben (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) rejlő lehetőségek kiaknázásával napjainkban megkezdődött az EU védelmi unióvá történő fejlődésének hosszú folyamata. Az integrációs folyamatra jellemző mélyüléssel és az alapító szerződések többszöri módosításával az Európai Unió fokozatosan a tagállamok kollektív védelmét is kiegészítő és megerősítő nemzetközi biztonsági szervezetté vált.

Az Európai Unióról szóló szerződés 42.7 cikke kimondja:

„A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.”

Az EU-nak nincs saját hadserege. A szerződéseknek megfelelően a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy egyre erősebb integrációt jelentő közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását (EUSZ 42.2). A közös védelem kialakítása vagy akár egy saját hadsereg létrehozásának lehetősége egy távoli célként megjelenik a szerződésekben. 2016-ban elkészült az EU kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó globális stratégia (*European External Action Service*). A globális stratégia ugyancsak nem tartalmaz utalást egy saját hadsereg létrehozására, de kimondja, hogy „[m]egfelelő szintű ambícióra és stratégiai autonómiára van szükség ahhoz, hogy Európa képes legyen előmozdítani a békét és megőrizni a biztonságot határain belül és azokon túl is”.⁵

4.5.1. A közös biztonság- és védelempolitika

A jugoszláv háborúk után, az 1990-es évek végétől kialakuló közös biztonság- és védelempolitika (*KBVP, Common Security and Defence Policy – CSDP*) a közös kül- és biztonságpolitika szerves részét képezi. E területen az EU átfogó kül- és biztonságpolitikai eszközrendszere a határain kívüli, de saját biztonságát is érintő válságok kezelését szolgálta.

Az EU-ban az alapító szerződések többszöri módosításával nem csupán a közös kül- és biztonságpolitika, hanem az 1990-es évek végétől a közös biztonság- és védelempolitika intézményrendszere és döntéshozatali folyamatai is fejlődtek. A valódi fegyveres konfliktusokat követő válságkezelés területén az EU-nak csupán közel két évtizedes tapasztalata van. Az 1990-es évek balkáni háborúi mutattak rá arra a tényre, hogy az EU valójában nem rendelkezett a válságkezelés megfelelő eszköztárával. A megfelelő eszközök hiányában nem tudott közbeavatkozni, és megakadályozni a véres háború továbbgyűrűzését.

A közös biztonság- és védelempolitika kialakulása a Nyugat-európai Unió (NYEU) feladatainak és egyes intézményeinek az Európai Unióba történő beolvadásával kezdődött el. A NYEU számára 1992-ben határozták meg az úgynevezett *petersbergi feladatokat*, amelyek a humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési feladatokat jelentették. A maastrichti szerződés intézményesítette az Európai Unió és a Nyugat-európai Unió közötti kapcsolatot. Az amszterdami szerződés a petersbergi feladatokat az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte, az unió felkérhette a NYEU-t ezek végrehajtására. A tanácsi döntéshozatali struktúráin belül 2000-től alakultak ki a katonai és polgári válságkezelési döntés-előkészítési testületek: a Politikai

⁵ European External Action Service: *Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*. *Eeas.europa.eu*, 2016.

és Biztonsági Bizottság (PBB, *Political and Security Committee – PSC*), az Európai Unió Katonai Bizottsága (EU KB, *European Union Military Committee – EU MC*), a Polgári Válságkezelő Bizottság (*Committee for Civilian Aspect of Crisis Management – CIVCOM*), az Európai Unió Katonai Törzse (EU KT, *European Union Military Staff – EU MS*) és a Politikai-Katonai Csoport (PKCS, *Politico-Military Group – PMG*).

A 2001-ben aláírt és 2003-ban hatályba lépett nizzai szerződés – annak ellenére, hogy utalást még tartalmazott a Nyugat-európai Unióra – a gyakorlatban szinte teljesen kiüresítette ezt a szervezetet. A kialakuló európai biztonság- és védelempolitikával – és a NATO-val kötött kompromisszumok sorával – megkezdődött a közös védelem felé vezető, de sokszor elakadó folyamat. A NYEU gyakorlatilag 2001-ben szűnt meg, teljesen pedig 2011-ben a lisszaboni szerződést követően, az uniós kölcsönös segítségnyújtási klauzula következtében vált fölöslegessé. 2011-ben a szervezet végül feloszlott.

4.5.2. A közös kül- és biztonságpolitika intézményrendszere és döntéshozatala

Az EU a 2000-es évektől a válságkezelési eszközök széles skáláján (például a közös biztonság- és védelempolitikai műveletek és missziók, a segélyezési és fejlesztéspolitika, a diplomácia és a közös kereskedelempolitika és a szankciópolitika) képes tevékenységeit kifejteni. Az összetett külpolitikai eszközrendszerrel összefüggésben bonyolult intézményrendszer és kormányközi (a közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika), illetve közösségi (például a szankciós politika) megoldásokat egyaránt tartalmazó döntéshozatali folyamatok alakultak ki. A közös biztonság- és védelempolitika, azaz elsősorban az EU civil és katonai műveletei és missziói csupán egyike az EU kül- és biztonságpolitikai céljait megvalósítani hivatott politikai, diplomáciai, kereskedelempolitikai, fejlesztési és segélyezési eszközrendszernek.

A közös biztonság- és védelempolitika megvalósításának egyik legfontosabb szereplője az Európai Tanács (*European Council*), amely a lisszaboni szerződéssel az EU formális intézménye lett és állandó elnök vezeti. Az Európai Tanács tagjai az uniós tagállamok állam- vagy kormányfői, az Európai Tanács, illetve az Európai Bizottság elnöke. Az Európai Tanács nem jogalkotási intézmény, legfontosabb feladata, hogy politikai prioritásokat és iránymutatásokat fogalmazzon meg többek között az EU előtt álló biztonság- és védelempolitikai kihívások kapcsán és válságok esetén is. Az ülések után kiadott európai tanácsi következtetések politikai súlya elsősorban abból fakad, hogy a lehető legmagasabb szinten fejezi ki a tagállamok politikai akaratát, így lehetőséget nyújt a kihívások, a kül- és biztonságpolitikai prioritások közös, uniós szintű rendezésére.

Az Európai Unió legfontosabb döntéshozatali szerve a 10 különböző formációban működő miniszteri szintű döntéshozatali szerv, az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács). A Tanács kül- és biztonságpolitikai formációja a Külügyek Tanácsa (*Foreign Affairs Council*) a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatban hoz döntéseket (határozatokat). *Fontos hangsúlyozni, hogy a közös biztonság- és védelempolitika továbbra is a Tanács (és nem az Európai Bizottság) hatáskörébe tartozik.* A külügyminiszterek ülésein évente kétszer a védelmi miniszterek vesznek részt.

A lisszaboni szerződés óta a Külügyi Tanács üléseit (kivéve a kereskedelmi szintűt) állandó elnök, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő vezeti, aki egyben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság vagy EB) alelnöke is. Az ülések napirendi pontjait az Állandó Képviselők Bizottsága, azaz az uniós tagállamainak nagyköveteit összefogó COREPER készíti elő.

A tanácsi döntéshozatali struktúra részét képezik a 2000-től létrejövő katonai és polgári válságkezelési döntés-előkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság,⁶ az Európai Unió Katonai Bizottsága,⁷ a Polgári Válságkezelő Bizottság⁸ és a Politikai-Katonai Csoport.⁹

A nagyköveti szintű Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet, ajánlásokat nyújt a Tanácsnak, és a műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását biztosítja. Az Európai Unió Katonai Bizottsága¹⁰ az EU legmagasabb szintű katonai szerve, tagjai a tagállamok vezérkari főnökei. A bizottság katonai kérdésekben nyújt ajánlásokat a Politikai és Biztonsági Bizottságnak. A Polgári Válságkezelő Bizottság a válságkezelés civil vagy polgári (azaz nem katonai, elsősorban a jogállamisággal és a civil biztonsági ágazattal összefüggő területek) szempontjaival kapcsolatban nyújt tanácsokat a Politikai és Biztonsági Bizottság részére. A Politikai-Katonai Csoport egyfajta köztes szervezeti formaként előkészítő munkát végez a válságkezelés katonai és polgári-katonai kérdéseivel kapcsolatban a PSC számára.

A külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke is (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), az EU közös kül- és biztonságpolitikájának területén széles feladatkörrel rendelkezik. A külügyek Tanácsa elnöki pozíciója mellett vezeti az Európai Külügyi Szolgálatot és az Európai Védelmi Ügynökséget. Emellett az Európai Bizottság alelnökeként az EB-n belüli külügyekkel kapcsolatos feladatokat is összefogja, vezeti a külső fellépésekért felelős biztosok csoportját (*Commissioners' Group on External Action*). Röviden összefoglalva a legfontosabb feladata, hogy rajta keresztül a tagállamok közös akaratának képviselőjeként az EU képes legyen közös hangon megszólalni.

Az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői:

Catherine Ashton	2009–2014
Federica Mogherini	2014–2019
Josep Borrell	2019–

A 2011 óta működő Európai Külügyi Szolgálat (*EKSZ, European External Action Service – EEAS*) legfontosabb feladata, hogy az EU külső fellépései közötti összhangot megteremtse, segítséget nyújtson a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek munkája ellátása érdekében. Az Európai Külügyi Szolgálat munkatársai a Tanács főtitkárságáról, az Európai Bizottságtól és a tagállamokból érkeztek. Az EU küldöttségei (*EU Delegations*) jelenleg szervezeti szempontból az EKSZ részét képezik. Az Európai Külügyi Szolgálat a válságkezelés különböző intézményszerűsített struktúráit olvasztotta magába, illetve hozta létre: EU Katonai Törzse, az Integrált Megközelítés a Biztonságért és a Békéért Igazgatóság (*Integrated Approach for Security and Peace Directorate – ISP*), a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), a Helyzetjelentési Központ (*IntCen*) és a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*Military Planning and Conduct Capability – MPCC*).

Az EU végrehajtó testületének, az *Európai Bizottságnak* a feladata az uniós érdekek legmagasabb szintű képviselése és érvényesítése. Napjainkban az EB szerepe nem csupán

⁶ Európai Tanács: Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB). *Consilium.europa.eu*

⁷ Európai Tanács: Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). *Consilium.europa.eu*

⁸ Európai Tanács: Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom). *Consilium.europa.eu*.

⁹ Európai Tanács: Katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport (PMG). *Consilium.europa.eu*.

¹⁰ Európai Tanács: Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). *Consilium.europa.eu*.

a hagyományosan a Bizottsághoz tartozó uniós külső fellépéssel és a humán biztonság területeivel összefüggő területeken (például a bővítés- és szomszédságpolitika, segélyezési vagy fejlesztéspolitika), hanem a 2016-os globális stratégia végrehajtása során a közös biztonság- és védelempolitika területein is erősödik, elsősorban az Európai Védelmi Alap (*EVA, European Defence Fund – EDF*) létrehozásával kapcsolatos előkészítő munka során. Fontos változás, hogy 2019-ben az Európai Bizottságon belül az eddigi külkapcsolatokkal foglalkozó főigazgatóságokon (DG DEVCO, DG ECHO, DG NEAR és DG Trade) kívül egy új is létrejött, a Védelmi és Űripari Főigazgatóság (*DG Defence Industry and Space – DG DEFIS*).

2016-ban a globális stratégia a stratégiai autonómia és az EU mint biztonsági közösség megerősítését tűzte ki céljául. Még ebben az évben megkezdték a stratégia kidolgozását, viszont a stratégiai autonómia fogalmának hivatalos, uniós szintű meghatározása mind a mai napig nem született meg. A koncepciót úgy foglalhatjuk össze, hogy legyen az EU-nak olyan képessége, amellyel garantálja a saját biztonságát és képes autonóm módon cselekedni mind a szárazföldön, a levegőben, a tengeren, az űrben és a kibertérben is. Mindemellett magában foglalja a hatalomkivetítést, a külső válságokra reagálás és végül a védelmi területen történő önálló döntés képességét. 2017 óta a mélyebb európai védelmi együttműködés fokozatos megvalósítása legalább négy pilléren épült: az MPCC és a PESCO létrehozására, a CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*, Koordinált Éves Védelmi Felülvizsgálat) bevezetésére, valamint pénzügyi forrásként az EDF és az Európai Békekeret finanszírozási eszköz (EPF) elindítására. Érdemes megemlíteni, hogy az MPCC állandó parancsnoki struktúrát hozott létre az EU (nem végrehajtó) katonai műveletei számára. Az EVA (Európai Védelmi Alap) létrehozásával pedig először nyílt lehetőség a védelmi és katonai célú kutatási és közös fejlesztési projektek finanszírozására az EU költségvetéséből. Ezek az eredmények alig egy évtizeddel ezelőtt még elképzelhetetlenek voltak.

Az Európai Bizottság által létrehozott EVA költségvetése összesen 7,9 milliárd euró lesz a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keret időszakában az Európai Unió stratégiai autonómiájának növelése, valamint az Unió védelmi képességének és globális szintű szerepének javítása érdekében. Az Európai Védelmi Alap költségvetésével a tagállamok védelmi kutatására, a prototípusok kifejlesztésére, valamint a védelmi felszerelések és technológia beszerzésére irányuló beruházásait koordinálja és egészíti ki. Az alap felállításának jelentősége, hogy először lesz lehetőség uniós költségvetésből katonai kiadások finanszírozására.

2020-ban az uniós tagállamok és intézmények kétéves folyamatot követően állították össze az EU első közös fenyegetettségélemzését, amely az EU első katonai doktrínájának, az úgynevezett stratégiai iránytűnek az alapját képezi. A közös biztonság- és védelempolitika 5-10 éves irányait meghatározó új stratégiai dokumentum elfogadása 2022-ben várható.

4.5.3. A közös biztonság- és védelempolitikai műveletek és missziók

Az EU közös biztonság- és védelempolitikája a gyakorlatban főleg az EU polgári és katonai műveleteivel és misszióival azonosítható. Az Európai Unióról szóló (lísszaboni szerződés EUSZ) szerződés 42.1. cikke kimondja, hogy

„a közös biztonság- és védelempolitika [...] a polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket [...] igénybe veheti az Unió kívüli békefenntartó,

konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.”

A műveletek és missziók elindításáról az EU tagállamai döntenek a Külügyi Tanácsban (tanácsi határozat). Az EUSZ 43.1. cikke alapján e missziók

„közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. E missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez [...]”

Az első művelet (Macedóniában az EUFOR Concordia) 2003-ban a Nyugat-európai Unió Európai Unióba történő integrálását követően, valamint az uniós szintű katonai és politikai testületek kiépülése után indult útjára. A folyamatot az Európai Unió döntéshozóinak és politikusainak a balkáni háborúkban szerzett válságkezeléssel kapcsolatos negatív tapasztalata nagymértékben ösztönözte. 2021-ig összesen 37 uniós katonai, polgári, illetve ezek kombinációjával megvalósuló uniós művelet és misszió vette kezdetét.

A műveletek kiemelkedően fontos szerepet játszanak az uniós külpolitikai eszköztárban a kialakult válságok kezelésében, valamint az uniós érdekek és értékek védelmében. 2021-ben összesen 18 misszió és művelet (12 polgári és 6 katonai) folyt.

A polgári misszióknak három típusa létezik:

- megerősítő missziók (*strengthening missions*);
- megfigyelő missziók (*monitoring missions*);
- végrehajtó missziók (*executive missions*).

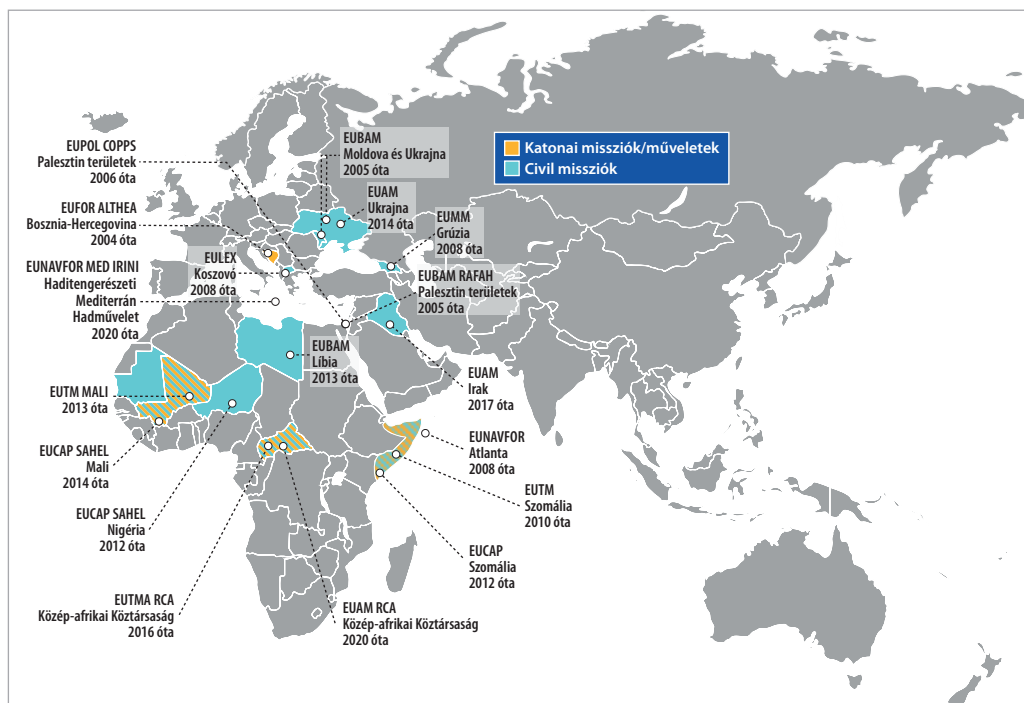
A katonai műveleteknek két formája létezik:

- végrehajtó;
- nem végrehajtó (tréning és képességfejlesztés) típusú.

A nem végrehajtó jellegű katonai műveleteket a gyakorlatban misszióknak nevezzük.

2020-ban a Magyar Honvédség az EUFOR ALTHEA, EUTM Somalia, EUMM Georgia, EUTM Mali, EUNAVFOR MED IRINI műveletekben és missziókban vett részt.

Az Európai Unió a polgári missziókat a közös kül- és biztonságpolitikai költségvetésből finanszírozza. 2020-ig a tisztán katonai műveleteket az uniós költségvetésen kívül létrehozott ATHENA-rendszeren keresztül támogatta. 2020 decemberében döntés született a költségvetésen kívüli új, globális finanszírozási eszköz, az Európai Békekeret létrehozásáról. Az új eszköz a KKBP keretein belül indított katonai vagy védelmi vonatkozású külső tevékenységek közös finanszírozását segíti. Noha mind a polgári, mind pedig a katonai missziók esetében a Politikai és Biztonsági Bizottság látja el a politikai ellenőrzéssel járó feladatokat, az EU polgári misszióit a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*The Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*) felügyeli, feladata a missziók operatív tervezése és irányítása, illetve politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása. A katonai műveletek és missziók esetében már nem ennyire egyszerű a helyzet, esetükben vagy nemzeti parancsnokság, vagy a NATO-eszközök igénybevétele, vagy a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (*The Military Planning and Conduct Capability – MPCC*) látja el ezeket a feladatokat.



7. ábra: Az EU műveletei és missziói, 2020

Forrás: European Union External Action Service: [Military and Civilian Missions and Operations](https://eas.europa.eu/eas/military-and-civilian-missions-and-operations). Eas. europa.eu, 2019. március 5.

Az EU katonai műveleteivel kapcsolatban mind a mai napig vita tárgyát képezi, hogy az Európai Uniónak legyen-e saját állandó parancsnoksági rendszere vagy sem. Az uniós katonai műveletek vezetésére mindaddig öt megoldás létezett.

- Az első lehetőség a 2003-as Berlin Plusz megállapodás alapján a NATO képességeinek (SHAPE) használatát jelenti. Ez a lehetőség azonban nehezen működik, mert Ciprus EU-hoz történő csatlakozása (2004) óta mindig van ellenzője. Csupán két olyan művelet volt, amikor ezt a megoldást tudták alkalmazni: a 2003-ban Macedóniában indított EUFOR Concordia és 2004-ben Bosznia-Hercegovinában az EUFOR Althea esetében.
- A második esetben a művelet vezetése a felajánló tagállamok – az Egyesült Királyság kilépését megelőzően (Northwood), Franciaország (Mont-Valérien), Németország (Potsdam), Görögország (Lárisza), Olaszország (Róma) – hadműveleti erőivel és eszközeivel valósul meg, amelyek felkészültségét az EU ellenőrzi és hitelesíti. Ekkor egy adott művelet vezetése a felkért nemzeti hadműveleti parancsnokságról, mint EU műveleti parancsnokságról, valósul meg. Jelenleg folynak az előkészületek, hogy a jövőben Lengyelország is felajánl egy nemzeti hadműveleti szintű parancsnokságot.
- A harmadik lehetőséget az uniós műveleti központ (*EU Operation Center – EU OPCEN*) jelentette, amely 2012 és 2016 között az EU Katonai Törzsén belül működött. Az EU OPCEN feladata volt az Afrika szarván folytatott EUTM Somalia- (*The European Union Training Mission Somalia*) és az EUCAP Nestor- (*European Union Maritime Capacity Building Mission to Somalia*) missziók, az Atalanta-művelet, valamint

a Száhel-övben folytatott EUTM Mali-, EUCAP Sahel Niger- és EUCAP Sahel Mali KBVP-missziók irányítása és támogatása. Az OPCEN működése azonban nem volt hatékony, mivel nem volt beillesztve az említett missziók és műveletek polgári és katonai vezetés-irányítási rendszerébe, és állandó humánerőforrás-hiányokkal küzdött.

- 2016 decemberében az OPCEN működését nem hosszabbították meg, hanem helyette, 2017-ben létrehoztak egy állandó Műveleti Tervezési és Végrehajtás-irányítási Képességet (*Permanent Operational Planning and Conduct Capability*), azaz a Katonai Tervezési és Végrehajtási Képességet (MPCC), amely a negyedik hadműveleti vezetési lehetőséget adja. Az új szervezeti egység magyar elnevezése kissé félrevezető, hiszen az EU hivatalos dokumentumaiban egy korábbi téves fordításnak köszönhetően, a CPCC magyar névéhez hasonlóan, a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat szerepel. Ez szintén az Európai Unió Katonai Törzs részeként jött létre 2017-ben, amelynek fő feladatát az EU nem végrehajtási jellegű katonai misszióinak (kiképzési és képességfejlesztési feladatok) irányítása képezi. Az MPCC parancsnoki feladatait az EU MS főigazgatója, háromcsillagos tábornok látja el.
- Az ötödik lehetőséget egy valóban önálló és állandó hadműveleti szintű uniós parancsnokság létrehozása jelentené. Az önálló parancsnokság kérdése hosszú évek óta viták középpontjában áll, több javaslat (Weimari Hármak, Weimar Plusz) született a témakörben. Ezek a kezdeményezések azonban – korábban elsősorban az Egyesült Királyság következetes ellenállása miatt – mind a mai napig nem valósulhattak meg. E tekintetben a 2017-ben létrehozott MPCC hadműveleti parancsnoksággá történő fejlesztése jelenthetné a megoldást, amely így képessé válna végrehajtó típusú műveletek irányítására is. Az ezzel kapcsolatos viták jelenleg is folynak.

4.6. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

4.6.1. Előzmények

A jelenleg 57 taggal rendelkező átfogó páneurópai, bizalom- és biztonságerősítő regionális szervezet a kooperatív biztonság területén játszik meghatározó szerepet. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (*Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*) feladatai és tevékenységei a biztonságpolitika szinte minden területére kiterjednek. A helsinki záróokmány kosaras szerkezetével összefüggésben a szervezet a politikai-katonai, a gazdasági-környezeti és a humán területeken is szerepet játszik.

A szuverén tagállamokból álló nemzetközi szervezetben Európa, a Kaukázus, Közép-Ázsia, Észak-Amerika országai vesznek részt. Szerepet játszik a fegyverzetellenőrzés, a megelőző diplomácia, az emberi és kisebbségi jogok, a választási ellenőrzés, a demokratikus átmenetek támogatása, a terrorizmus elleni küzdelem, illetve a gazdasági és környezetvédelmi területeken.

A kooperatív biztonság területén szerepet játszó EBESZ-en belül olyan államok is együtt tudnak működni, amelyek hagyományosan egymással szemben álltak, és a köztük lévő konfliktusok időről időre kiújulhatnak (például USA és Oroszország). A szervezet létrehozása nem jelent katonai segítségnyújtási kötelezettséget, hanem elsősorban a biztonság- és bizalom-építésre szolgál.

A szervezet létrehozásának előzményeként 1954-ben a Szovjetunió 50 évre szóló egyezményt javasolt az összeurópai biztonsági együttműködés érdekében. A javaslat célja a hidegháború első éveiben kialakult status quo és széttagoltság elfogadtatása, azaz az NDK elismerése, az NSZK NATO tagságának megakadályozása volt.

Az első sikertelen szovjet javaslatot a hatvanas években egy újabb követte, amelynek a háttérében is elsősorban az európai belső határok elismertetése állt (belnémet is). A hatvanas években elinduló enyhülési folyamat megfelelő környezetet biztosított a javaslat pozitív fogadtatásához. A NATO és a nyugat-európai országok óvatos reakciójának és feltételeinek köszönhetően a tervezett konferencián és a megállapodásban az USA és Kanada is részt vett. A nyugati feltételek között továbbá szerepelt, hogy a készülő megállapodás ne érintse Berlin státuszát, és a konferencia az emberi jogokra is terjedjen ki.

Miután mindkét fél elfogadta a feltételeket, az enyhülés időszakában megkezdődött az úgynevezett *helsinki folyamat*. 1969-től Helsinkiben elindultak az amerikai–szovjet tárgyalások a közép-európai fegyveres erők és a stratégiai fegyveres erők korlátozásáról (*Mutual and Balanced Force Reductions – MBFR*, Kölcsönös és Kiegyensúlyozott Haderőcsökkentés; *Strategic Arms Limitation Talks – SALT*, Stratégiai Fegyverzet Csökkentésére Irányuló Megbeszélés). A tárgyalások eredménye volt az 1990-es CFE-szerződés (*Conventional Armed Forces in Europe*, Hagyományos fegyveres erők Európában) és az 1972-es I. SALT-szerződés.

4.6.2. A helsinki értekezlet

1972-től elindultak az előkészítő tárgyalások a semleges Finnország fővárosában. 1975-ben az Európai Együttműködési és Biztonsági Értekezlet ülésén Helsinkiben 33 európai ország (Albánia kivételével), illetve az USA és Kanada vett részt. Az enyhülési folyamat csúcspontjaként számontartott értekezlet a bipoláris nemzetközi rendszeren belüli bizalom- és biztonságépítés mellett hozzájárult a Szovjetunió kelet-közép-európai érdekszférájának, valamint a kettészakadt Európa és status quo *de jure* elismeréséhez.

Az 1975-ös helsinki zárónyilatkozatot (augusztus 1.) 35 ország írta alá. A részes államok tíz alapelvben állapodtak meg, amely később az „európai békekódex” elnevezést viselte.

Helsinki dekalóg (alapelvek):

1. szuverén egyenlőség, a szuverenitásból fakadó jogok elismerése;
2. fenyegetés és erőszak alkalmazásától való tartózkodás;
3. határok sérthetatlensége;
4. államok területi integritása;
5. viták békés rendezése;
6. belügyekbe való be nem avatkozás;
7. emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerése;
8. népek egyenlő jogai és önrendelkezési joga;
9. államok közötti együttműködés;
10. kötelezettségek jóhiszemű teljesítése a nemzetközi jog hatálya alatt.

Az elfogadott ajánlások és politikai kötelezettségvállalások értelmében a további együttműködés három fő kérdéskör (kosár) köré csoportosult:

- a biztonság politikai, katonai területeire;
- a gazdaság, tudomány, technika, környezetvédelem területeire;
- a „humanizmus és egyéb” területekre.

Ez utóbbiak közé tartoztak például az emberi jogok, a kultúra és oktatás területén elindult együttműködések. Noha a Szovjetunió és a befolyása alá tartozó szocialista országok az emberi szabadságjogokat továbbra sem tartották tiszteletben, a záróokmány és az együttműködések az 1980-as évek végén elindult rendszerváltáskor hivatkozási alapot jelentettek a demokratizálódási folyamatokban részt vevő országok számára.

A megkezdett helsinki folyamat jegyében 1975 és 1991 között utókonferenciákat szerveztek Belgrádban (1977–1978), Madridban (1980–1983) és Bécsben (1986–1989). Az 1989–1990-es rendszerváltások idején az együttműködés felértékelődött, dokumentumai a pluralista demokráciák kiépítését segítették. Az 1990-es koppenhágai értekezlet a humanitárius területeken ért el jelentős eredményeket. Az értekezlet záródokumentumában a részt vevő államok megerősítették, hogy támogatják a jogállamiság, a szabad választások, a demokrácia, a pluralizmus alapelveit, illetve a véleménynyilvánítás, a gyülekezés, az egyesülés, a lelkiismeret és a vallás szabadságát, a haza elhagyásához és az oda való visszatéréshez való jogot, a bíróság előtti védelemhez való jogot, a gyermekek jogait, valamint a nemzeti kisebbségek jogait.

4.6.3. A konferenciától a szervezetig

Az 1990-es években az EBEÉ is alkalmazkodott a nemzetközi rendszerben végbemenő változásokhoz, megkezdődött az intézményesülése. Ebben az időszakban a szervezet az európai biztonsági együttműködés meghatározó eleme volt. Az 1990. november 21-i *Párizsi Charta az új Európáért* deklarálta a bipoláris megosztottság lezárásának jelentőségét, és megteremtette az EBEÉ intézményesülésének feltételeit. Intézményei a következők voltak:

- a legalább évente egyszer ülésező rendszeres külügyminiszteri tanács (csúcsertekezlet);
- a vezető tisztségviselők bizottsága (EBEÉ munkájának irányítása);
- a prágai székhelyű Titkárság, a bécsi székhelyű Konfliktusmegelőző Központ, a varsói Szabad Választások Hivatala (Varsó).

Az EBEÉ parlamenti közgyűlése 1991-ben Budapesten jött létre.

Az 1990-es párizsi csúcst a fegyverzetellenőrzés területén is jelentős eredményt ért el. Ekkor született meg az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló szerződés (CFE). A későbbiekben az EBEÉ/EBESZ keretén belül más fegyverzetellenőrzési megállapodások is létrejöttek: a Nyitott Égbolt Szerződés, a Bécsi Dokumentumok és a Kézi- és Könnyűfegyverekre Vonatkozó Dokumentum.

Az 1992-es prágai csúcsertekezlet az intézményesülés területein ért el újabb eredményeket. Megerősítették a Vezető Tisztségviselők Bizottságának szerepét, illetve bővítették a Szabad Választási Iroda feladatait, ami egyben új elnevezést kapott (Emberi Jogok és Demokratikus Intézmények Irodája). Emellett a döntéshozatalban bevezették a *konszenzus mínusz egy* elvet. Ennek értelmében a vállalt kötelezettségek (alapelvek, viselkedési normák) egyértelmű és súlyos megsértése esetén a Tanács, illetve a Vezető Tisztségviselők Bizottsága az érintett ország beleegyezése nélkül is döntést hozhatott.

Az 1992-es helsinki csúcson döntés született a Biztonsági Együttműködési Fórum, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos és a Gazdasági Fórum alapításáról. Az 1992-es stockholmi csúcsértekezlet a főtitkár intézményét hozta létre. A bécsi központú és jelenleg hetente ülésező Biztonsági Együttműködési Fórum feladata az információcserével a bizalomépítés és biztonsággerősítés.

Az 1992-es lisszaboni értekezlet kinyilvánította, hogy az ENSZ alapokmány VIII. fejezete értelmében az EBEÉ regionális szervezet lesz. Ezt követően 1994. december 5–6-án Budapesten létrejött az új nemzetközi szervezet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), amelynek szervei új nevet kaptak (Miniszteri Tanács, Vezető Tanács, Állandó Tanács).

4.6.4. Az EBESZ intézményi felépítése és feladatai

Az EBESZ elsődleges feladata a helyi konfliktusok megelőzése, a korai előrejelzés, a katonai konfliktusok esetén a béke elősegítése, illetve az európai biztonsági rendszer megerősítése. A szervezet elsősorban a puha biztonság területein játszik fontos szerepet, főleg szankciók betartását ellenőrző és választásmegfigyelő missziókat indított útjára.

Az EBESZ-csúcstalálkozóin (*Summits*) a tagállamok állam- és kormányfői vesznek részt, feladata a régió általános értékelése, az általános irányelvek megfogalmazása. A Miniszteri Tanács a szervezet legfelső politikai irányító és döntéshozó szerve, amelyben a külügyminiszterek évente üléseznek a soros elnökség országában. A konszenzusos döntéshozatal sokszor hátráltatja a valóban hatékony fellépést.

1997-ben Bécsben létrejött az Állandó Tanács, amelyben a tagállamok állandó képviselői vesznek részt. Az üléseket a soros elnökséget betöltő ország képviselője vezeti. Az Állandó Tanács dönt az EBESZ-missziók mandátumáról. A hetente ülésező testület látja el a szervezet irányításával kapcsolatos főbb feladatokat.

Az évente változó soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere adja az elnököt. A soros elnökség feladatai a koordinációra és a konfliktusmegelőzés és válságkezelés területeire is kiterjednek. Az elnököt a három évre választott főtitkár segíti. A főtitkár posztját 1992-ben hozták létre.

Az EBESZ főtitkárai:

Wilhelm Höynck	1993–1996
Giancarlo Arragona	1996–1999
Jan Kubis	1999–2005
Marc Perrin de Brichambaut	2005–2011
Lamberto Zannier	2011–2017
Thomas Greminger	2017–

A három évre választott Média Szabadságának megbízottja Bécsben látja el feladatait, azaz hogy segítséget nyújtson a szabad, független média és ezzel együtt a véleménynyilvánítás szabadságának megteremtésében. Figyelemmel kíséri az egyes tagállamokban a média szabadságának helyzetét.

A koppenhágai székhelyű Parlamenti Közgyűlés a parlamentek közötti párbeszéd legfőbb fóruma. Az EBESZ működésével, a konfliktusmegelőzési mechanizmusokkal és a demokratikus intézmények megerősítésével kapcsolatban is ajánlásokat tehet.

A varsói Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala feladata választási megfigyelők küldése, a választások ellenőrzése. Emellett segíti a civil társadalom kiépülését és az emberi jogok megerősödését.

A hágai székhelyű nemzeti kisebbségi főbiztos az etnikai problémák kezelésében játszik fontos szerepet.

Az EBESZ székhelye és titkársága Bécsben található. Az adminisztratív feladatok ellátása mellett magában foglalja a Konfliktusmegelőző Központot és a gazdasági és környezetvédelmi koordinátort is.

4.6.5. EBESZ-missziók

Az EBESZ elődjének számító EBEÉ már 1992-től, a Helsinkii Csúcstalálkozó döntése alapján részt vett a Balkánon és a balti államokban a biztonság megerősítését segítő nemzetközi együttműködésben, és például adatgyűjtő, tényfeltáró, békefenntartó missziókat indíthatott. 2020-ban összesen 16 misszió látott el különböző feladatokat Délkelet-Európában, Kelet-Európában, a Dél-Kaukázusban és Közép-Ázsiában, illetve részt vesz a minszki megállapodás végrehajtásának ellenőrzésében.¹¹

Annak ellenére, hogy az EBESZ az 1990-es években meghatározó szerepet játszott a demokratizálódási és stabilizációs folyamatokban, napjainkban már kevésbé képes alkalmazkodni a változásokhoz, súlyából veszített.

Felhasznált irodalom

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya. San Francisco, 1945. június 26. Online: <https://bit.ly/3JR4hAm>

Az Észak-atlanti Szerződés. Washington DC, 1949. április 4. Online: <https://bit.ly/3scInkP>

B. Müller Tamás: *A Honvédség aktuális külföldi katonai missziói*. *Infojegyzet*, 2020/62. 2020. október 2. Online: <https://bit.ly/3Hd3GqE>

Dasovic, Josip: Current United Nations peacekeeping operations. *Josipdasovic.com*, 2010. szeptember 17. Online: <https://bit.ly/3IgUNxE>

European External Action Service: Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan. *Eeas.europa.eu*, 2016. Online: <https://bit.ly/35kyCIg>

European Union External Action Service: Military and Civilian Missions and Operations. *Eeas.europa.eu*, 2019. március 5. Online: <https://bit.ly/34UHziN>

Európai Tanács: Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB). *Consilium.europa.eu*. Online: <https://bit.ly/35kyCIg>

Európai Tanács: Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). *Consilium.europa.eu*. Online: <https://bit.ly/3t4DKsi>

Európai Tanács: Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom). *Consilium.europa.eu*. Online: <https://bit.ly/3p9OdBG>

Európai Tanács: Katonapolitikai kérdésekkel foglalkozó csoport (PMG). *Consilium.europa.eu*. Online: <https://bit.ly/3BXWvC1>

¹¹ OECD: *Survey of OSCE Field Operations*. *Osce.org*, 2018.

NATO: Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2021), *Nato.int*, 2021. június 11. Online: <https://bit.ly/3CxBM89>

NATO: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. *Nato.int*, 2010. Online: <https://bit.ly/3BXXceB>

OECD: Survey of OSCE Field Operations. *Osce.org*, 2018. Online: <https://bit.ly/3JRsrAL>

Szenes Zoltán – Apáti Zoltán – Drót László: Jubileumi évfordulók: ENSZ-békefenntartás és a Magyar Honvédség. *Honvédségi Szemle*, (2019), 1. 13–32. Online: <https://bit.ly/3pd3PnV>

Ajánlott irodalom

Blahó András – Prandler Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

Marsai Viktor – Molnár Anna – Wagner Péter (szerk.): *Nemzetközi biztonsági szervezetek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

Remek Éva: *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2021.

Szenes Zoltán – Siposné Kecskeméthy Klára: *NATO 4.0. és Magyarország. 20 év tagság, 30 év együttműködés*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

Ellenőrző kérdések

1. Melyek a nemzetközi szervezetek főbb jellegzetességei?
2. Mi a különbség a kollektív biztonság, a kollektív védelem és a kooperatív biztonság fogalmai között?
3. Ismertesse az ENSZ szervezeti felépítését (fő szerveit)!
4. Milyen szerepet tölt be az ENSZ a nemzetközi béke és biztonság megőrzésében?
5. Ismertesse az EU közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika területén kialakult intézményrendszert!
6. Ismertesse az EU KBVP-műveletek és -missziók főbb jellegzetességeit!
7. Nevezzen meg néhány olyan, nemzetközi szervezetek által indított műveletet/missziót, amelyben a Magyar Honvédség is részt vett/vesz!
8. Hogyan jött létre az EBESZ?