

## 1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az Európai Unió fejlődése megköveteli a világban betöltött szerepének időnkénti felülvizsgálatát, átértelmezését. A gazdasági integrálódás előbb-utóbb átvezet a politikai integráció síkjára. Az Unió az alkotmányos szerződés megalkotásának kísérletét követően újradefiniálta önmagát: az alapszerződésében rögzítette, hogy sui generis nemzetközi jogalanyisággal rendelkező regionális nemzetközi szervezet. Ezzel pontot tett annak a folyamatnak a végére, melyben megfogalmazódott, hogy az EU-nak gazdasági erejéhez illő világpolitikai státust kell betöltenie. Ehhez a közös kül- és biztonságpolitika jelentette és jelenti a kiindulópontot.

Az Unió a kül- és biztonságpolitika keretében önálló és egységes fellépést valósít meg. Ennek alapja, hogy a tagállamok kötelezettséget vállaltak: követik az Unió által kialakított közös álláspontot a nemzetközi politikában. Ennek köszönhető, hogy az Unió közvetve megjelenik a nagyhatalmi viszonyrendszerben. Azonban ez nem jelenti azt, hogy képes lenne globálisan érvényre juttatni politikai akaratát. Ehhez hosszú út vezet, melynek során bizonyítani kell, hogy az EU rendelkezik azokkal a kompetenciákkal, melyek alkalmassá teszik a fellépésre. Így nemzetközi szinten képesnek kell lennie, hogy önállóan fenntartsa egyes térségekben a nemzetközi békét és biztonságot.

A nemzetközi béke és biztonság fenntartásához katonai, gazdasági és politikai hatalomra van szükség. Békefenntartás e három komponens nélkül elképzelhetetlen. Az EU rendelkezik a válságkezelési feladatok gazdasági háttérével, de sem katonailag, sem politikailag nem képvisel olyan erőt, amely önálló cselekvésre predesztinálná. A közös kül- és biztonságpolitika egyik célja, hogy ezen változtasson. Ezért az Unió gazdasági potenciálját kihasználva – óvatos politikával – utat tör a világban konzerválódott nemzetközi politikai viszonyokban azzal, hogy a 21. században a békefenntartó műveletek részesévé válik.

Az EU békefenntartásban való részvétele a nemzetközi jogon alapul, de nem valósulhatna meg az uniós döntéshozatali mechanizmusok, azaz az uniós jogi szabályok alkalmazása nélkül. Az Unió szerepe növekszik a válságkezelés területén. Ezzel párhuzamosan megjelennek azok a problémák, melyek az ENSZ békefenntartó tevékenységével kapcsolatosan is felmerültek, valamint tapasztalhatóak olyan új kihívások, melyek az EU mint regionális nemzetközi szervezet sajátosságaiból fakadnak.

Kérdéses, hogy az Unió békefenntartó tevékenysége hogyan épül be a nemzetközi viszonyok rendszerébe, és milyen eredményre juthat, ha a nemzetközi béke és biztonság egyik letéteményesévé válik.

## 2. AZ EURÓPAI UNIÓ BÉKEFENNTARTÓ TEVÉKENYSÉGE

Az Unió missziós tevékenysége a közös kül- és biztonságpolitika külvilág számára is érzékelhető aspektusa. Nem könnyű azonban elhelyezni a nemzetközi jog területén. Az is bonyolítja a helyzetet, hogy az ENSZ békefenntartó tevékenysége sem kifejezett módon szabályozott, hanem a nemzetközi gyakorlat alakította ki azokat a szokásjogi normákat, amelyek meghatározták a békefenntartó missziók feladatát, hatáskörét és megvalósulásának módját. Ennek eredménye, hogy nehezen értelmezhető a regionális nemzetközi szervezetek – mint az EU – által megvalósított békefenntartás.

Az Unió a közös kül- és biztonságpolitikájának „közösségiesítése” következtében vált potenciálisan képessé arra, hogy nemzetközi szinten is egységesen fellépjen. A békefenntartás mint az Unió egyik feladata ezt követően merülhetett fel, hiszen addig nem volt bizonyos, hogy az Unió rendelkezik-e a szükséges világpolitikai státussal ahhoz, hogy önállóan végezzen békefenntartó tevékenységet.

### 2.1. AZ UNIÓ BÉKEFENNTARTÓ MŰVELETEI

Az EU műveleti tevékenysége az elmúlt évtizedben szaporodott el. Azóta a világ különböző tájain tűntek fel az Unió missziós erői. Az Unió békefenntartó tevékenységét két módon csoportosíthatjuk: egyrészt a művelet célja szerint – ezt horizontális értelemben vett felosztásnak nevezem; másrészt a más missziókkal, nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolat alapján, mely a vertikális tagozódást juttatja kifejezésre.

A horizontális megosztás esetében a meghatározó tényező a műveleti képesség felhasználásának iránya. A missziók három csoportba sorolhatóak: léteznek katonai, rendőri és polgári műveletek. Azért lehetséges az Unió békefenntartó műveleteit horizontálisan osztályozni, mert az EU nem indít komplex műveleteket. Minden művelet valamely előbb meghatározott célcsoportba tartozik, még abban az esetben is, ha egy adott fogadó állam területén több missziót is végrehajt az Unió. Példaként említhetjük a Kongói Demokratikus Köztársaságban lebonyolított és továbbra is tartó uniós békefenntartó műveleteket. A helyi háború befejeződésével az ENSZ szükségét érezte, hogy a béke és biztonság fenntartása érdekében fellépjen, ennek okán indult el a MONUC elnevezésű ENSZ misszió, amely 2010-ben MONUSCO néven alakult át és folytatta az előd misszió tevékenységét. Az Unió e missziók egyes feladatainak átvállalása érdekében fellépett a térségben, egymástól időben elkülönülten, katonai, rendőri és polgári műveletek keretében.

Kezdetben az EUSEC RD Congo működött, mely a kongói hadsereg újjáépítése, kiképzése, tekintettel a nemzetközi jog szabályaira, az emberi jogokra és az átláthatóság, valamint jogállamiság alapvető elveire.<sup>2</sup> Ezzel párhuzamosan indult az EUPOL Kinshasa, amely a kongói rendőri erők kiképzésében és a nemzeti rendőri egység (IPU) kialakításában vett részt.<sup>3</sup> Ezeken kívül az ENSZ főtitkár felkérésére az ENSZ BT 1484. számú határozatának végrehajtása érdekében elindult az Artemis nevet viselő misszió, mely Bunia térség stabilizálását, az emberi és humanitárius jogok betartását hivatott elvégezni.<sup>4</sup> A későbbiekben az EUPOL RD Congo váltotta fel a rendőri feladatok elvégzését, 2006-ban az EUFOR RD Congo – az első uniós polgári békefenntartó művelet – a választások biztonságát kívánta garantálni.

A kongói példával azt kívántam szemléltetni, hogy az Unió minden esetben bizonyos részfeladatok ellátására vállalkozik, vagyis horizontálisan megosztja az egyes békefenntartó műveleteket. Ennek előnye, hogy átláthatóan működik az Unió missziós tevékenysége, pontosan követhetőek a felhasznált források, valamint a világpolitikában sem mutat nem megengedhető, túlzott aktivitást.

A következő táblázatban összefoglaltam az eddigi Unió által indított békefenntartó műveletek horizontális megoszlását:

FOLYAMATBAN LÉVŐK	KATONAI	CIVIL	
		RENDŐRI	POLGÁRI
	EUAVSEC Sudan	EUPOL COPPS	EUSEC RD Congo
	EUTM Somalia	EUPOL RD Congo	EULEX Kosovo
	EUNAVFOR Somalia	EUPOL Afghanistan	EUJUST LEX Iraq
	Althea		EUMM Grúzia
	EUBAM Rafah		
	EUFOR Lybia		
EUCAP Sahel Niger			

KORÁBBIAK	EUFOR Chad	EUPM	EJUST Themis
	Concordia	EUPOL Kinshasa	EU SSR Bissau-Guinea
	AMIS támogatása	EUPAT	AMM Monitoring Mission Aceh
	EUFOR RD Congo	EUPOL PROXIMA	
	Artemis		

A vertikális értelemben vett megoszlás azt fejezi ki, hogy az adott békefenntartó művelet hogyan viszonyul a misszió célállamában zajló más nemzetközi szervezetek által folytatott békefenntartáshoz, illetve hogy mindezekről teljes mértékben függetlenül végzi-e tevékenységét. Az Unió békefenntartó műveleteinek jelentős hányada az ENSZ által indított missziókhöz kapcsolódik, azokat követi, vagy azokkal együttesen működik.

Az EU gazdasági súlya következtében az ENSZ egyik fő támogatójává vált a békefenntartó műveletek tekintetében. A missziók tevékenységi köre beleillik a horizontális megoszlásba, vagyis az EU-missziók katonai, rendőri és polgári feladatok ellátásával támogatják az ENSZ-műveleteket. Az ENSZ ezáltal jelentős terhektől szabadul meg. Az EU szemszögéből azonban ez azt jelenti, hogy az általa finanszírozott misszió köteles együttműködni, információkat átadni és követni az ENSZ békefenntartást. Vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása tekintetében, adott területen az „ügy ura” az ENSZ. Ezt támasztja alá az a gyakorlat is, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait követően az ENSZ főtitkára felkéri az Uniót, hogy lépjen fel segítőként a meghatározott konfliktussal összefüggésben, vagy kezdeményezi a célállamnál, hogy bizonyos feladatok ellátásához kérje az Unió segítségét. Ilyen uniós műveletnek tekinthető például az EULEX Kosovo,<sup>5</sup> az EUTM Somalia,<sup>6</sup> az EUFOR Lybia,<sup>7</sup> az EUAVSEC Sudan,<sup>8</sup> az EJUST LEX Iraq<sup>9</sup> etc.

A vertikális értelemben vett kapcsolat esetenként kevésbé tekinthető szorosnak. Ilyenkor az Unió kvázi önállóan lép fel a konfliktuskezelés területén, de mindezt úgy teszi, hogy közben biztosítja a kooperációt az ENSZ-szel. A valóságban ez azt jelenti, hogy az Unió missziós tevékenysége a misszió célállamának invitálására indulhat meg, az ENSZ-szel való kapcsolatot pedig minden esetben a Tanács határozata deklarálja. Ilyen misszió

például az EUMM Georgia,<sup>10</sup> amely az UNOMIG mandátumának lejártát követően (2009-ben) vette át a válságkezelési feladatok ellátását.

Az Unió fogyhatatlannak tűnő aktivitásának eredménye, hogy mindezek a missziókon kívül végrehajt saját hatókörben, más nemzetközi szervezetektől teljes egészében független békefenntartó feladatokat is. A vertikális felosztás tekintetében ez jelenti a csúcspot, hiszen az Unió missziója nem tagozódik be egy másik nemzetközi szervezet missziójába, hanem önállóan, egészében saját erőforrásból teljesíti válságkezelési feladatait. A következő példák alapozzák meg ezt: az EUCAP Sahel Níger a líbiai háború következményeként indult el, melynek célja, hogy megakadályozza a terrorizmust és a szervezett bűnözést; az EUBAM Rafah, amely a Rafahban található határátkelő védelmének ellátását szolgálja; valamint az EUPOL COPPS, amely a palesztin rendőri erők (PCP) mentorálását vállalta el. Közös ezekben az esetekben továbbá, hogy a fogadó államok kormányai kérték fel az Uniót, hogy missziós műveleteivel segítse államukat. Az EUBAM Rafah esetében két állam, Izrael és Palesztina közösen kérte az EU-t, hogy biztosítsa a Rafah-i határátkelő semleges védelmét.

Az előzőek azt mutatják, hogy az Unió, mint regionális nemzetközi szervezet – ahogy egyébiránt a békefenntartás alapjainál is jeleztem – elsősorban kiegészítő jellegű békefenntartó tevékenységet végez, a globális fellépéshez nem rendelkezik a szükséges katonai, gazdasági és politikai képességgel. Azonban új perspektívák is nyílnak, hiszen az EU bátran vállalja azt a terhet, amely együtt jár a világ békefenntartó misszióiban való részvétellel.

## 2.2. AZ EU KATONAI KÉPESSÉGE

A békefenntartó missziók immanens részét képezik a katonai műveletek, melyek feladata az adott térség stabilizálása, és annak biztosítása, hogy a békefenntartó erők biztonságban tudják elvégezni küldetésüket. Az ENSZ e műveleteinek elvégzése az Alapokmány értelmében a tagállamok által az ENSZ részére „átengedett” haderő igénybevételel történik.

Az Unió esetében a haderő kérdése a közös védelempolitika kialakításával kapcsolatosan merült fel. A terület elsősorban Európa kollektív védelmi jogának megteremtése érdekében került az uniós szakpolitikák körébe. Ebből is következtek azok az alapvető problémák, amelyek az Unió katonai kompetenciájának kialakulását akadályozták. A közös védelempolitika ugyanis konkurál az Észak-atlanti szerződés egyes rendelkezéseiben foglaltakkal, példának okáért azzal, hogy a részes államok külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.<sup>11</sup>

A hatáskör-összeütközés következménye, hogy az Unió védelempolitikája kizárólag az ún. petersbergi feladatok ellátását szolgálja. Az említett

nyilatkozatban kötelezettséget vállaltak a Nyugat Európai Unióban részes államok, hogy esetről esetre készen állnak arra, hogy támogassák, és saját eljárás keretében biztosítsák a nemzetközi konfliktusok létrejöttének megakadályozását, a krízishelyzetek kezelését, beleértve a békefenntartó műveletek levezénylését.<sup>12</sup> A nyilatkozat kettős célt szolgált, egyrésztől biztosította a NATO katonai befolyását az európai védelmi kérdésekkel összefüggésben, másrésztől pedig utat nyitott egy új fejlődési irányvonalnak, amely mentén előre léphetett az Unió védelempolitikája.

A kölni nyilatkozat már oly módon deklarálta a válságkezelési feladatok ellátását, mint az Unió kül- és biztonságpolitikájának részét, ezzel némileg kiüresítve a NYEU szerepét az európai védelempolitikában. A tagállamok úgy ítélték meg, hogy a NYEU betöltötte történelmi szerepét és tovább kell fejleszteni a biztonságpolitikát. Mivel az Unió világpolitikai szerepe nem került előtérbe, ezért csak megfontolt lépések keretében tudta biztosítani befolyását a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában. A kölni nyilatkozat átvette a petersbergi feladatokat, valamint kijelentették a tagállamok, hogy biztosítanak minden szükséges anyagi és nem anyagi feltételt ahhoz, hogy sikerrel járjanak a válságkezelési feladatok teljesítése során. Kiemelésre került továbbá, hogy a hatékonyságra törekvés érdekében mindezt a NATO-val karöltve teljesítik, létrehozva egy olyan rendszert, mely a konzultáción, az együttműködésen és az átláthatóságon alapszik.<sup>13</sup>

A Helsinki Nyilatkozat – tovább erősítve az Unió pozícióit – megismételte az előbbieket, illetve megteremtette az Unió katonai fellépésének alapjait. Kifejezte, hogy az Unió csak akkor képes hatékonyan ellátni a válságkezelési feladatokat, ha az ahhoz szükséges katonai és nem katonai erőforrásokkal rendelkezik. E nélkül ugyanis nemzetközi konfliktusokkal összefüggésben fellépni nem lehetséges. Másik nézőpontból ez lényegében egy kisebb szakítás volt a NATO-val, hiszen az Unió ezt követően elvileg alkalmassá vált arra, hogy önállóan kezelje a válsághelyzeteket. Ennek globális következményeit elkerülendő továbbra is „megkötötte” saját kezét az Unió, hiszen a nemzetközi béke és biztonság fenntartása tekintetében elismerte az ENSZ elsőbbségét, valamint deklarálta azt is, hogy csak akkor lép fel önállóan, ha az nem ütközik a NATO érdekeibe.<sup>14</sup> Felállításra került egy gyors reagálású, 50-60 ezer fős katonai alakulat, melyet krízishelyzetekben vethet be az Unió. Vagyis rendelkezésre áll az a katonai képesség, amellyel békefenntartó műveletek keretében stabilizálható egy válsághelyzet.

Az előzőekben kifejtettek alapján látszik, hogy bonyolult eljárások, rengeteg politikai konszenzus szükséges ahhoz, hogy az Unió lehetőségeivel élve önálló békefenntartó műveleteket indítson. A katonai kapacitás megteremtése – a szűkös keretek miatt – csak azt a célt szolgálhatja, hogy védelmezze az Unió által indított műveleteket, és megteremtse azt a biztonságot,

amellyel a főként humanitárius és jogi célokkal zajló békefenntartói tevékenység zökkenőmentesen teljesíthető.

### 2.3. AZ EU-BÉKEFENNTARTÁS JOGI HÁTTERE

Az Unió az alapszerződések értelmében kül- és biztonságpolitikájának alakításában figyelemmel van az ENSZ Alapokmányában foglaltakra, a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában az Alapokmány szabályainak megfelelően vesz részt. Ezzel azonban az Unió nemcsak a tételes nemzetközi jogot, hanem a nemzetközi jog más forrásait is kötelezőnek ismerte el magára nézve. Ennek hatásaként irányadóak a békefenntartásra vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályok is.

Az EU békefenntartó tevékenységét szükséges tehát elhelyeznünk a nemzetközi jog tereumában. Ennek egyik oka, hogy az Unió teljesen önálló békefenntartó műveletek indításához nem rendelkezik a szükséges katonai, valamint politikai értelemben vett erővel. Másik oka, hogy a közös kül- és biztonságpolitikai feladatokat az Unió csak a már létező nemzetközi keretek és gyakorlatok között tudja ellátni. Mit is jelent ez a gyakorlatban?

Az EU válságkezelési feladatainak ellátása során minden esetben figyelemmel kell lennie az ENSZ tevékenységére, valamint katonai műveletek esetében a NATO érdekeire. Ebből az következik, hogy békefenntartó műveleteket kizárólag e nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodások keretében valósíthat meg. Tehát kvázi hozzájárulásukat kell kérni ahhoz, hogy az EU eljárhasson krízishelyzetekben.

A nemzetközi béke és biztonság fenntartásának területén az ENSZ Biztonsági Tanácsa bír kiemelt jelentőséggel, amely lényegében meghatározó szerepet játszik az egyes békefenntartó műveletek indításában. A Biztonsági Tanácsnak lehetősége van arra, hogy regionális megállapodások keretében biztosítsa a helyi jellegű viszályok rendezését, a béke fenntartását.<sup>15</sup> Ebből következik, hogy az Unió csak akkor léphet fel, ha a szükséges megállapodást megkötötte az ENSZ-szel. Arra következtethetnénk ebből, hogy az ENSZ Alapokmánya és az Unió alapszerződéseiben foglaltak között hierarchia áll fenn, hiszen csak akkor léphet fel az Unió, ha erre valamilyen módon felhatalmazást kap, vagy konkrét megállapodás, vagy akár „tétlenség” alapján. A hierarchia gondolata azonban problematikus, mert nem az ENSZ követeli meg azt, hogy a válságkezelési feladatok tekintetében az Unió kérje a hozzájárulását, hanem az Unió hozott létre egy olyan önkorlátozó szabályozást, amelynek célja, hogy ne konkuráljon más nemzetközi szervezetek hasonló tevékenységével. Az más kérdés, hogy az önkorlátozás alapvetően a konfliktusok és a nemzetközi rosszállás elkerülése érdekében volt szükséges. De megállapíthatjuk, hogy a békefenntartó műveletek sikerességét negatív irányban nagymértékben befolyásolná, ha az egyes nemzetközi szervezetek hatásköri villongásai miatt az adott területen fennálló konfliktushelyzet

megoldása helyett a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése valósulna meg.

A következő lépés, amely szükséges az Unió missziós tevékenységének ellátásához, az a közösségi döntéshozatal, mely meghatározza a válságkezelési feladat céljait, módját, megvalósítási tervét, valamint biztosítja a költségek fedezetét.<sup>16</sup> A műveleti fellépéssel összefüggésben a döntés meghozatalára az Európai Tanács és a Tanács rendelkezik hatáskörrel. A Tanács önálló észlelés útján, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával, illetve bármely tagállam kezdeményezésére megvizsgálja az adott helyzetet,<sup>17</sup> és amennyiben szükségesnek ítéli a békefenntartó művelet indítását, akkor meghozza az erre vonatkozó határozatát. A missziós tevékenység magas költségvonzattal bír, ezért a döntéshozatalban jelentős szerepet játszik a költségek meghatározása. A finanszírozás két módon valósul meg: amíg az igazgatási és működési költségek a közösségi költségvetést terhelik, addig a katonai és védelmi költségeket a tagállamokra hárítja az Unió.<sup>18</sup>

Az EU békefenntartó tevékenységéhez ezenkívül esetenként szükséges megállapodást kötni azzal az állammal, amelynek területén a misszió feladatait ellátni kívánja. Ez abból az alapvető elvből ered, hogy békefenntartó műveleteket, melyek kvázi intervenciót valósítanak meg a célállamban, kizárólag az adott állam hozzájárulásával lehet folytatni. Ha nem egyezik bele, akkor semmilyen körülmények között sem lehet békefenntartó műveletekkel beavatkozni az adott területen.<sup>19</sup> Eltekintve a nemzetközi jogban felmerült problémáktól, az Unió a lehetőségekhez képest törekszik minden esetben megállapodást kötni a békefenntartó misszió által érintett állammal. Ez mindkét fél számára egyfajta garanciát jelent, mert egyrésztől korlátozásra kerül a békefenntartó művelet, melynek ellenőrzésére az érintett állam is jogosult, másrésztől biztosítékot jelent, mert a megkötött nemzetközi szerződés megszegéséből eredő felelősség az Uniót terheli. Továbbá a békefenntartó műveletben résztvevők biztonsága is szavatolható, amely minden misszió esetében kiemelt jelentőséggel bír.

A nemzetközi szerződések megkötésére az államok és a nemzetközi szervezetek jogosultak. Az államok jogképességének eleme, hogy szerződéskötési képességgel is rendelkeznek, így nemzetközi jogviszonyokat létesíthetnek szerződéses úton.<sup>20</sup> Az államiságnak négy általános ismérve van, melynek meg kell felelnie egy államnak. Ezek az állandó lakosság, a meghatározott terület, a legitim kormány és a képesség arra, hogy a többi állammal kapcsolatba léphessen.<sup>21</sup> Elméleti vitákba bele nem bonyolódva fogadjuk el, hogy legitimnek azt a kormányzatot tekintjük, amely hatalmát a nép tagjainak közös akaratából nyeri, állami közhatalommal pedig a nép érdekében és beleegyezésével rendelkezik. A szerződések megkötésére tehát akkor kerül-



het sor, ha a fogadó állam rendelkezik legitim kormányzattal, amely képes nemzetközi szerződést kötni.

Az Unió főként az ENSZ békefenntartó műveleteiben vesz részt, azonban esetenként olyan területeken is végeznek a békefenntartás fogalmi körébe tartozó tevékenységet, ahol az ENSZ nem lép fel, vagy már elvégezte a feladatát. Ezekben az esetekben szükséges megkötni a fentiekben ismertett szerződéseket. Példaként említhetjük az Európai Unió bosznia-hercegovinai rendőri misszióját, melynek státuszát egy nemzetközi szerződés határozza meg. A szerződés szabályozza a misszió hatókörét, a fogadó államhoz való kapcsolatát, a résztvevő rendőri erőkre irányadó diplomáciai mentességeket és kiváltságokat, sőt még az egyenruha kinézetét is.<sup>22</sup> További példa lehet az Unió macedóniai megfigyelő missziója, melynek feladata az volt, hogy megfigyelje a fogadó állam politikai, védelmi rendszerét, valamint a kisebbséggel való bánásmódot. A szerződés biztosítja az ehhez szükséges információszerzés lehetőségét, a misszió védelmét, valamint az időtartamát.<sup>23</sup> A nemzetközi megállapodás megkötésének hátterében általában egy felkérés húzódik meg, melyben egy adott állam felkéri az Uniót valamilyen békefenntartó művelet ellátására.<sup>24</sup>

Az előzőek alapján azt mondhatjuk, hogy az Unió békefenntartó műveleteinek megindítása bonyolult eljárási rendet követ. A művelet megindítását megelőzően meg kell bizonyosodnia az EU-nak arról, hogy az adott területen nem ütközik valamely másik misszió tevékenységébe az általa tervezett válságkezelési feladat. Ha mégis, akkor egyeztetéseket kell folytatni azzal a nemzetközi szervezettel – általában az ENSZ-szel –, amely már képviselteti magát az adott területen. Mindez értelmét veszti azokban az esetekben, amikor az ENSZ kéri fel az Uniót, hogy bizonyos békefenntartó műveleteket végezzen el. Ezen kívül minden esetben életbe kell lépniük az Unió önálló döntéshozatali mechanizmusainak a misszió előkészítése érdekében. Ennek keretében megállapítják az elérendő célokat, a feladatokat és döntenek a pénzügyi fedezet kérdéséről is. Továbbá tekintettel vannak a fogadó államok szuverenitására azzal, hogy nemzetközi megállapodásokat kötnek a célállam legitim kormányzatával. Azonban meg kell jegyezni, hogy számos esetben a békefenntartó művelet indítását éppen a legitim kormányzat bukása, vagy a nemzetközi béke és biztonság súlyos veszélyeztetése előzi meg. Utóbbi olyan érték, melynek védelme a nemzetközi közösség egészének feladata, ezért általában nemzetközi megállapodás megkötése nélkül avatkoznak be a terület stabilizációja érdekében. E gondolat pontos megítélése problematikus, de fogadjuk el a fennálló gyakorlatot. Az Unió békefenntartó tevékenysége nem mentes tehát az alakíságoztól, azonban a nemzetközi béke és biztonság fenntartása mindenkor megköveteli a kellő körültekintést, amely ily módon biztosított.

### 3. AZ EU KÜLKAPCSOLATAI A BÉKEFENNTARTÁS TERÉN

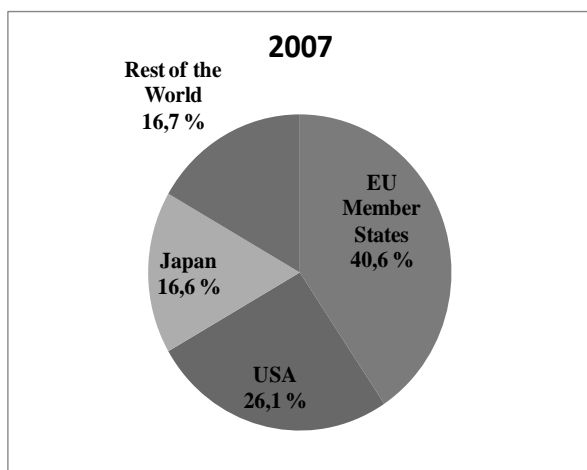
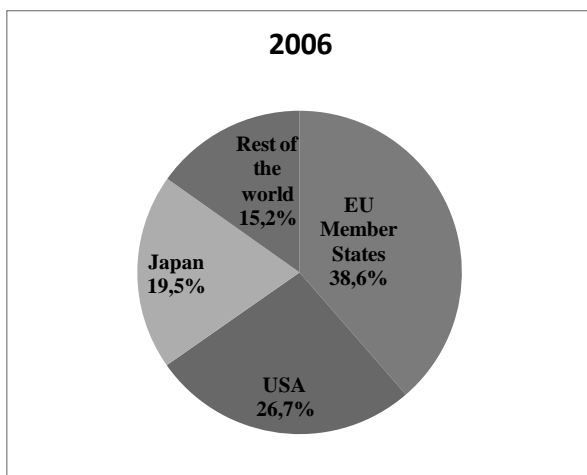
A nemzetközi béke és biztonság fenntartásának feladatai megoszlanak azok között a nemzetközi szervezetek között, amelyek birtokolják a békefenntartó műveletek végrehajtásához szükséges katonai és gazdasági képességeket. Az Unió az elmúlt évtizedben vált részesévé annak a rendszernek, amelynek keretében a világ egyes konfliktusait kezelik. Ennek hátránya azonban, hogy a már kialakult gyakorlathoz kell alkalmazkodnia, vagyis tiszteletben kell tartania olyan nemzetközi szervezetek tevékenységét, amelyek a békefenntartásban már közel fél évszázada szerepet játszanak.

#### AD 1.

Az előzőek folyamán több alkalommal találkozhattunk az ENSZ szerepével az Unió békefenntartó műveleteivel összefüggésben. Az is megállapításra került, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása összeforrt az ENSZ nevével, ezért az EU sem hajthat végre válságkezelési feladatokat az ENSZ munkájára tekintet nélkül. A kapcsolat szorosságát mutatja, hogy az Unió műveleteinek vertikális tagozódása az egyes missziók „ENSZ függőségét” ábrázolja.<sup>25</sup>

A világszervezet és az EU közötti kapcsolat alapjai a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésével alakultak ki és szilárdultak szoros kooperációvá. Az egységes fellépés, a közös álláspontok kialakítása a külpolitikában befolyásolta az EU-tagállamok ENSZ-ben betöltött szerepét. Az említett uniós jogi eszközök azt eredményezték, hogy az EU közvetve képes volt hatást gyakorolni a békefenntartó műveletekre, mert az ENSZ Biztonsági Tanácsának két állandó tagja (Franciaország, Nagy-Britannia) és a nem állandó tagok megoszlásának elvei szerint is további EU-tagállamok vesznek részt a nemzetközi béke és biztonság tárgyában hozott döntések megalkotásában. Ennek következménye az a felismerés, hogy az Unió gazdasági erejének megfelelő politikai státusz elismerése nem várthat magára.

Az ENSZ, kihasználva ezt az aktivitást, igyekezett bevonni az Uniót a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának rendszerébe. Mindezt oly módon, hogy megtartsa a már konzerválódott, és nehezen változó politikai viszonyokat a világban. Az ENSZ óriási pénzüsszegeket költ a konfliktusok rendezésére, és ezzel együtt különböző fajtájú és terjedelmű békefenntartó műveletekre. Az Unió nemzetközi szerepvállalásával azonban megváltoztak a pénzüsszegek a békefenntartásban. Az Unió egyrészt saját költségvetése terhére missziókat hajt végre, másrészt az EU-tagállamok az ENSZ részére teljesített önálló befizetéseikből finanszírozzák az ENSZ missziók költségeinek 40 %-át. Ezt mutatják a következő diagramok.



Forrás: How the EU and UN cooperate<sup>26</sup>

A válságkezelés költséges feladat, ezért szükség van olyan szervezetekre, amelyek képesek jelentékeny összegeket fordítani a békefenntartásra. Nem hiába került be annak idején az ENSZ Alapokmányába, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában szerepet vállalhatnak regionális nemzetközi szervezetek. Ez a pénzügyi terhek megosztását is előírányozta.

Az EU és az ENSZ kapcsolata azonban nem merül ki az ENSZ költségvetésének tehermentesítésében. 2003-ig a kapcsolat csak szimbolikus volt: az ENSZ üdvözölte az Unió aktív külpolitikáját. Ezt követően viszont több dokumentum<sup>27</sup> is született arra vonatkozóan, hogy a kooperáció a tervezéstől a végrehajtásig terjed. Ennek megvalósítása érdekében a felek igyekeznek hatékonyá tenni a kommunikációt, valamint egységesíteni az irányítási feladatokat. Utóbbi abban nyilvánul meg, hogy az egyes missziók irányí-

tási feladatait ellátó szervezeti egységben helyet kapnak az EU képviselői, illetve ez fordítottan is működik.

A két nemzetközi szervezet közötti kooperáció mindkét fél számára jelentős előrelépést jelent. Az ENSZ nem marad egyedül a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, nem kell megküzdenie a költségekkel összefüggésben fellángoló belső feszültségekkel, biztosítható a missziók infrastruktúrája, megoszlik a békefenntartás sikertelensége miatt felmerülő, a nemzetközi közösség felé vállalandó felelősség, valamint erősödik az ENSZ pozíciója a nemzetközi viszonyok meghatározásában. Az EU a kooperáció realizálódásával elérte azt a célját, hogy nemzetközileg is elismertté váljon a közös kül- és biztonságpolitikájának létjogosultsága. Azt is mondhatjuk, hogy az Unió felkerült a nemzetközi politika térképre, mely gazdasági erejének és befolyásának is megfelel. De látnunk kell, hogy a válságkezelési feladatok ellátásán kívül egyelőre a konzerválódott világpolitikai viszonyok miatt az EU nem tud globális szinten fellépni, melynek elsődleges oka, hogy az EU-nak nincsenek a világpolitikai véleményét kellően alátámasztó katonai képességei.<sup>28</sup>

## AD 2.

Az EU-nak ahhoz, hogy békefenntartó – főleg a katonai erők igénybevételét igénylő – műveleteit el tudja végezni, katonai képességekkel kell rendelkeznie. A 2000-es évek elejére kialakításra került az EU válságkezelési feladatait kiszolgáló, gyors reagálású katonai haderő. Azonban ez nem alkalmas arra, hogy a világban zajló összes Unió által vezetett misszió szükségleteit kielégítse.

Az EU katonai képességeinek fejlesztésére vonatkozó koncepció a nemzetközi politikában nem talált támogatókra, mivel egyes álláspontok szerint az EU ezzel kiüresítené a NATO katonai szerepét a világban. A korábbiakban írtak szerint a konfliktus elkerülése érdekében az Unió óvatosan alakította ki a jogi környezetet, amely lehetővé tette a missziók katonai háttérének megteremtését. Az EU és a NATO kapcsolata az együttműködéssel csak befagyasztotta a fennálló konfliktusokat, melyek főként az Unió és a nem EU-tagállam NATO-tagok közötti véleménykülönbségen alapulnak.<sup>29</sup> Ezen kívül az amerikai érdekek sérelmét is jelentené, ha az Unió tagállamok katonai képességeit kivonnák a NATO kötelékéből, habár ennek nem katonai okai vannak (az USA katonai potenciálja páratlan a világon), hanem tisztán politikai.

Az EU és a NATO a viszonyok rendezése érdekében a stratégiai partnerséget elmélyítve hozták létre a Berlin Plus megállapodást, melynek célja a kommunikáció, a kooperáció, és az átláthatóság biztosítása a két nemzetközi szervezet között. Továbbá a megegyezés részét képezi, hogy kialakítanak hatékony és gyors döntési mechanizmusokat mindkét szervezetben a válsá-

gok kezelése érdekében.<sup>30</sup> Az EU békefenntartó feladatainak ellátásához katonai erőre van szükség, melynek egy részét a kooperáció keretében a NATO bocsátja rendelkezésre. Megállapodás született arról is, hogy a katonai feltételeket koherensen, egymással együttműködve fejlesztik tovább.<sup>31</sup>

A NATO fontos szerepet játszik a katonai típusú uniós békefenntartó műveletekben, de nemcsak az infrastrukturális képességeket biztosítja, hanem jogosult arra is, hogy szoros együttműködés alakítson ki a misszió során. Ennek keretében a misszió tervezésétől annak végrehajtásáig részt vesz a folyamatban, sőt a kooperáció mélyítése érdekében a NATO folyamatos szakmai segítséget nyújt az EU-nak, abban az esetben is, ha egyébként a NATO-tól független missziókat hajt végre.<sup>32</sup>

Az EU és a NATO kapcsolata elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy az Unió missziós tevékenységet végezhesen. A feleknek tehát nemcsak saját érdekeik mentén kell alakítaniuk kapcsolatukat, hanem figyelemmel kell lenniük a felmerülő viták világpolitikai hatásaira is.<sup>33</sup>

### AD 3.

Az Unió saját példájából kiindulva felismerte, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában a regionális nemzetközi szervezetek átvehetik az ENSZ feladatainak nagy részét. De az idáig tartó út rögös, hiszen az Unió az egyetlen olyan regionális nemzetközi szervezet, amely rendelkezik a szükséges képességekkel békefenntartó műveletek indításához. A regionalizálódás már a többi földrészen is megindult, de ezek az integrációk korántsem képesek közös kül- és biztonságpolitikai álláspontot létrehozni.

Amerikában az USA koordinálja a szükséges gazdasági és politikai viszonyokat, így ezen a területen nincs létalapja a békefenntartásnak. Az ENSZ is csak a karibi térségben lépett fel válságkezelési műveletek keretében, ezért e területtől távol marad az EU is. Ennek következménye, hogy az amerikai regionális nemzetközi szervezetekkel sem alakult ki szoros kapcsolat a békefenntartó tevékenységével összefüggésben.

Ázsiában sincs olyan regionális nemzetközi szervezet, amely a közös fellépés alapjait biztosítaná. Az ellentétes érdekek miatt az integrálódás a térségben egyelőre kizárt. Az Unió szerepvállalására korlátozottan van lehetőség, csak az ENSZ missziók támogatásával egyidejűleg jelenhet meg a térségben.

Afrikában az Afrikai Unió igyekszik integrálni az egyes afrikai államokat annak érdekében, hogy stabilizálódjon a konfliktusokban gazdag térség. Az EU elkezdte a kapcsolatok kiépítését az Afrikai Unióval, melynek keretében főként tudástranszfer valósul meg. A cél az Afrikai Unió képessé tétele az ENSZ-szel és az EU-val történő közös fellépésre a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. De meg kell állapítanunk, hogy még sok időre van szükség ahhoz, hogy ez hatékonyan funkcionáljon.

Az Unió tehát reformgondolatokkal lép fel a nemzetközi politikában, hiszen a regionális nemzetközi szervezetek kooperációja alkalmas lehet arra, hogy a világ gyorsabban reagáljon a felmerülő konfliktushelyzetekre.

AD 4.

Az EU külkapcsolatai szerteágazóak a békefenntartás területén, hiszen nemcsak nemzetközi szervezetekkel épít ki együttműködések, hanem olyan államokkal is, melyek részt kívánnak venni az Unió válságkezelési munkájában.

Az EU stratégiájának részét képezi, hogy kialakítson egy olyan hatékonyan működő multilaterális rendszert, amelynek keretében tovább lehet fejleszteni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának technikáját, a nemzetközi közösség hozzáállását, valamint a vonatkozó nemzetközi jogot.<sup>34</sup> Ennek érdekében nemzetközi szerződést köt minden olyan harmadik állammal, amely részt kíván venni az Unió misszióiban.

Az EU által harmadik államokkal kötött nemzetközi szerződések két-féle viszonyt alakítanak ki a felek között. Egyik esetben keretegyezmény megkötésére kerül sor, amely általánosan biztosítja az együttműködést az EU-val a békefenntartó missziókban.<sup>35</sup> Másik esetben ad hoc köt részvételi megállapodást az Unió. A részvételi megállapodás keretében a harmadik állam kötelezettséget vállal arra, hogy aláveti magát a Tanács döntésének, a misszió tervezett menetének és szabályainak, kioktatja delegációit a békefenntartó művelet jogi hátteréről, valamint a misszióban résztvevő katonai és polgári személyzetet az EU misszió parancsnoksága alá helyezi.<sup>36</sup> A részvételi egyezmények elméleti célja a már említett multilaterális rendszer kialakítása, míg gyakorlati haszna, hogy az Unió békefenntartó műveletei nem szenvednek infrastrukturális, valamint személyi állománybeli problémákban. Az Unió misszióiban részvételi megállapodással a nem EU tagállam európai országok vesznek részt, valamint azok az államok, amelyek tagjelölti státusban vannak.<sup>37</sup>

Az Unió külkapcsolatait összegezve elmondhatjuk, hogy az EU a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében egy olyan multilaterális rendszert épít ki, amellyel kvázi integrálja a békeszerető államokat. Mindközben tovább erősíti a kapcsolatot az USA-val, a NATO-val és az ENSZ-szel annak érdekében, hogy a nagyhatalmi konfrontálódás ne akadályozza a válságkezelési műveletek végrehajtását. Az Unió felismerte továbbá, hogy a nemzetközi közösségben szükséges reform alá vonni a békefenntartó műveleteket. Ennek keretében konkrét irányvonal is megfogalmazódott, mely szerint hatékonyabb koordinációt kell megvalósítani a krízishelyzetek kezelésében a békefenntartó műveletek felesleges megkettőződésének elkerülése érdekében.<sup>38</sup> A multilaterális rendszer sikeres működésének eredménye pedig egy konfliktusokban szegényebb világ létrejötte, melyben joggalossággal

rendelkező nemzetközi szervezetek gyorsan és hatékonyan tudják felvenni a harcot a béke védelme érdekében.

#### 4. AZ UNIÓS BÉKEFENNTARTÁS KIHÍVÁSAI

Az EU békefenntartó tevékenysége folyamatosan kitermeli azokat a problémákat, melyek a missziók sikerességét befolyásolják. Ezek a kihívások a gyakorlati tapasztalatokból származnak, és a jövőben konfliktusok alapjaként szolgálhatnak. Ennek okán szükséges ezeket felismerni és minél előbb megtenni azokat a szükséges lépéseket, melyek révén megelőzhetőek a konfrontálódások. A következőkben bemutatok néhány problémakört, melyek hatással vannak az Unió válságkezelési feladatainak ellátására.

##### 4.1. KÖLTSÉGEK

A békefenntartás költséges tevékenység, amely komoly megterhelést jelent az abban aktívan résztvevő nemzetközi szervezetek számára. A korábbiakban említettem, hogy az ENSZ a költségek visszaszorítása érdekében kvázi „kiszervezi” az egyes válságkezelési feladatokat, melyeket így regionális nemzetközi szervezeteknek kell elvégezniük. Ez jelenleg úgy valósul meg, hogy az Unió aktívan részt vesz az ENSZ-missziók végrehajtásában és így finanszírozásában.

A költségek megoszlása nehezen állapítható meg, mivel az EU költségvetési szerkezete eltér az ENSZ költségvetésének szerkezetétől. Amíg az EU hét éves perióduson belül, éves szinten állapítja meg a felhasználható pénzüsszegeket, addig az ENSZ a békefenntartás büdzsáját minden év június 30.-tól következő év június 30.-áig határozza meg. Mindezekről eltekintve érdemes összevetni a két költségvetést. A 2011-re vonatkozó számadatokat veszem figyelembe, mondván itt már mindkét nemzetközi szervezet esetében megtörtént a zárszámadás.

Az ENSZ költségvetése erre az időszakra kb. 360 millió dollárt irányzott elő,<sup>39</sup> melyet aztán fel is használt egyes misszióinak finanszírozására. Az Unió erre az időszakra 327 millió eurót állapított meg, melyből 305 millió eurót fordított békefenntartó műveletekre, a 2011-es év átlagárfolyamán<sup>40</sup> számítva ez kerekítve 424 millió dollár. Ennek 85 %-a olyan missziók finanszírozását biztosítja, melyek szoros összefüggést mutatnak az ENSZ békefenntartó műveleteivel, így az eredmény 360 millió dollár. Arra következtethetünk ebből, hogy az EU mint nemzetközi szervezet a nemzetközi béke és biztonság fenntartása éves, globális értelemben vett költségének felét bocsátja rendelkezésre.

A tendenciákat figyelembe véve elmondhatjuk, hogy a békefenntartás költségei folyamatosan növekednek az Unióban. Az EU hétéves költségvetési terve erre a területre 2.062 millió eurót irányzott elő,<sup>41</sup> melyben az éves

megoszlás alapján folyamatosan növekszik a ráfordítás és a felhasznált pénzüsszegek mértéke is.<sup>42</sup> Érdekeség, hogy az ENSZ vonatkozó költségvetése 320 millió dollárra csökkent.

A békefenntartás finanszírozása mindig problematikus volt, már az Unió fellépését megelőzően is. Az ENSZ költségvetése folyamatosan hiánnyal küzd, aminek az az oka, hogy a világszervezet tagállamainak egy része nem fizeti meg azt az – általános és békefenntartásra vonatkozó költségvetési – kvótát, amelyet egy korábbi Közgyűlési határozat állapított meg.<sup>43</sup> Ennek okán az Alapokmány rendelkezései értelmében regionális nemzetközi szervezeteket kell bevonni a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. Az Unió ezt a szerepet tölti be jelenleg a békefenntartó műveletek tekintetében.

A békefenntartás költségeinek előteremtése problematikus, ráadásul az európai államok befizetései megduplázódnak, hiszen mint ENSZ tagállamok megfizetik a szükséges kvótákat az ENSZ részére, valamint az EU számára teljesített befizetéseket a költségvetéssel megvalósított redisztribúció útján szintén válságkezelési feladatokra költik el. A korábban bemutatott diagramok azt mutatták, hogy az EU államok az ENSZ békefenntartó műveleteinek 40 %-át finanszírozzák. Mit jelent mindez? Azt, hogy – a 2011-re vonatkozó adatoknál maradva – a békefenntartás globális, éves költségének 70 %-át az európai államok fizetik meg, részben úgy, hogy az ENSZ-nek fizetik meg a kvótát az egyes tagállamok, mint önálló szuverén államok, részben pedig az EU misszióinak finanszírozása révén.

A probléma ezzel, hogy az európai államoknak korántsem akkora a beleszólása a nemzetközi politikába, mint amit gazdasági teljesítményük és a nemzetközi közösség részére történő befizetéseik révén megkövetelhetnének. Az alapkonfliktus tehát adott, amelyből az következik, hogy az Unió, amennyiben le tudja küzdeni a belső feszültségeket, a nemzetközi politika meghatározó tényezőjévé válhat. Nem állítom, hogy globális szinten képes lesz fellépni, de a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában politikailag is meghatározó tényezővé válhat.

#### 4.2. A GLOBÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az Unió biztonsági stratégiájának egyik eleme az, hogy ki kell építeni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának multilaterális rendszerét. Az EU külkapcsolataival összefüggésben már bemutattam azokat a szereplőket, akik részt vesznek, illetve a későbbiekben részt vehetnek e rendszer működtetésében. A cél eléréséhez azonban még sok kihívással kell megküzdenie az EU-nak.

Az egyik problematikus terület az Unió katonai képességeinek fejlesztése. Ennek a területnek a továbbgondolása megakadt a 2000-es évek elején, amikor felállításra került egy gyors reagálású, hatvanezer fős, krízisek keze-



lését teljesítő haderő. Az USA és a NATO ellenezte az EU katonai irányú fejlődését, ezért vált szükségessé a két szervezet közötti megállapodás megkötése. A megállapodásban – a korábban írtakra utalva – rögzítették, hogy az EU missziói során a NATO katonai képességeit igénybe veheti. A gond ezzel az, hogy így az egyébként is körülményes döntéshozatal tovább bonyolódik, hiszen a békefenntartó művelet jogi hátterének megteremtése előtt szükséges a NATO-val egyeztetni a katonai kérdésekről. Az következik mindebből, hogy az Unió nem képes gyorsan fellépni a konfliktushelyzetek esetében.

A multilaterális rendszer további hiányossága, hogy mindenki részt akar vállalni a misszió irányításában. Kooperáció címen ugyanis az Unió békefenntartó műveleteinek folyamatosan együtt kell dolgoznia az ENSZ egyes szerveivel/misszióival, valamint ha katonai misszióról van szó, akkor a NATO-val, hiszen a hadi infrastruktúrát a NATO bocsátja az EU rendelkezésére. Mindezekon kívül információszolgáltatási egyezmények kötelezik az Uniót, hogy ossza meg a missziók tapasztalatait, valamint azokat a titkos dokumentumokat, melyek az egyezmények hatálya alá tartoznak.<sup>44</sup> Az következik ebből, hogy bonyolódik a békefenntartó műveletek megindítása és lebonyolítása, hiszen a döntések meghozatalához körbe kell futtatni a szükséges iratokat. Úgy vélem, hogy ilyen körülmények között nem beszélhetünk hatékony rendszerről, hiszen a kommunikáció akadozik, a missziók pedig nem tudnak előrelepní a gyors megoldást követelő esetekben.

Az eddigiekből az tűnhet ki, hogy az Uniót hátráltatják azok a megállapodások, melyek mentén megvalósulhatott az uniós válságkezelés. Az EU-ban vannak ezt kiegészítő, és felerősítő problémák is, melyek megoldása szükséges lenne az hatéktívitás megteremtéséhez. Ezek közül ki kell emelnünk a központi irányítási, és koordinációs rendszer hiányát, amelyet az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásával kívántak megoldani. Az Ügynökség feladata többek között, hogy előmozdítsa a műveleti igények harmonizálását, gondoskodjon a tagállamok által végrehajtott programok összehangolásáról és a külön meghatározott együttműködési programok irányításáról.<sup>45</sup> Azonban ez csak tág értelemben véve járul hozzá a békefenntartás irányításához/szervezéséhez. Szükséges volna megalakítani egy központi irányítási szervet vagy bizottságot, amelyben helyet kapnának azok a nemzetközi szervezetek is, amelyekkel az EU-nak együtt kell működnie. A központi irányítás biztosítaná a hatékony kommunikációt a nemzetközi szervezetek között, valamint növelné a missziós csapatok reakcióképességét. Erre alapozva pedig sikeresebbé lehetne tenni a válságkezelési műveleteket.

Az egységes irányítási mechanizmusok hiánya további nehézségeket okoz abban az esetben, ha az ENSZ misszióját EU-s békefenntartó művelet váltja fel az adott térségben. A váltásnak ebben az esetben gördülékenynek és hatékonynak kell(ene) lennie. Nem lehetnek holtidők, mert az befolyásol-

hatja a térség stabilitását. Példaként említhetjük Grúziát, ahol az UNOMIG missziót az EUMM Georgia misszió váltotta fel, aminek alapvetően az volt az oka, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem tudta elfogadni az UNOMIG misszió meghosszabbítását (az orosz-grúz háború miatt az ENSZ BT állandó tagjai között kialakult ellentétek miatt). De szükséges volt a térség stabilitásának biztosítása, ezért kapott szerepet az EU megfigyelő missziója. A két misszió közötti váltás azonban nem volt zökkenőmentes, ugyanis az Unió grúziai műveletét eredendően 12 hónapra tervezte, s mindkét művelet mandátuma 2009 nyarán zárult le. Így szükségessé vált az EUMM mandátumának meghosszabbítása. Ezzel párhuzamosan az ENSZ misszió befejezte tevékenységét, melyet az Uniónak kellett tovább folytatnia. A probléma ilyenkor az, hogy a békefenntartó műveletben résztvevő személyi állomány létszámának felemelése ugyanolyan alakiságokat követel meg, mint maga az alapdöntés meghozatala.

A multilaterális rendszer kialakítása tehát két irányban is problémákkal küzd. Egyrészt az Unió nem rendelkezik olyan központi kommunikációs és irányítási rendszerrel, amely képes lenne a békefenntartó műveletek gyors koordinálására, a NATO-val és ENSZ-szel történő kooperáció hatékonyságának növelésére. Másrészt a katonai képességek hiánya megköti az Unió kezét a fellépésben, az erre vonatkozó döntések alakiságai pedig tovább lassítják a műveletek megindulását és végrehajtását. Az EU-nak tehát olyan politikát kell folytatnia a kooperáció területén, hogy biztosítható legyen a halmozódó feladatok gyors és hatékony ellátása, egyéb esetben sérülhet a nemzetközi béke és biztonság célkitűzése.

#### 4.3. AZ UNIÓS BÉKEFENNTARTÁS LEGITIMÁCIÓJA

A békefenntartás egyik problémája annak legalizálása a nemzetközi közösségben és abban az államban, amelynek területén a misszió a feladatát végzi. A legális alapok nélkül történő fellépés a nemzetközi ius cogens szabályaiba ütközik. Az Uniónak, mint regionális nemzetközi szervezetnek, különösen tekintettel kell lennie a békefenntartás legalizálásának kérdésére, mert felelőssége kettős: helytállással tartozik egyrészt a nemzetközi közösség, másrészt pedig az unió tagállamai felé is.

Az Unió válságkezelési feladatainak jogszerűvé tétele két szinten történik. Az egyik a nemzetközi jog szabályainak követése. Az EU kötelezte magát arra, hogy tiszteletben tartja az ENSZ Alapokmányát, melyből az következik, hogy az ENSZ BT határozatai is érvényesülnek az európai unió jogában. Ezen kívül akceptálásra kerültek azok az alapvető nemzetközi szerződések, melyek a nemzetközi közösség viszonyrendszerének alapjait jelentik. Például az Unió Atalanta katonai missziója során alkalmazni kellett a tengerjog releváns forrásait.<sup>46</sup> Alkalmazandó a nemzetközi humanitárius jog is, azonban meg kell állapítanunk, hogy kevés olyan EU békefenntartó mű-

velet volt/van, ahol ezek a szabályok relevánsak lennének.<sup>47</sup> Érvényesül továbbá a nemzetközi szokásjog, és természetesen tiszteletben kell tartani a nemzetközi *ius cogens* szabályait is.

A másik szint az EU döntéseinek szoros alakiséghez kötése, melynek keretében az Unió arra törekszik, hogy nemzetközi szerződéseket kössön a célállammal, sőt, esetenként szomszédos államokkal is megállapodás születik az EU misszió jogi státusáról.

Az eddigiek alapján azt mondhatnánk, hogy az Unió műveletei rendelkeznek azzal a jogi felhatalmazással, mely alapján legálisan megvalósíthatják válságkezelési feladataikat az adott területen. Ennek ellenére a békefenntartás a legalizálás tekintetében deficitben szenved. Ugyanis ha az Unió ENSZ-misszióban működik közre, akkor csak a nemzetközi jog szabályai szentesíthetik a tevékenységét. Ezen a ponton legitimitássá tágu a legalitás, mert a nemzetközi konfliktusok során a beavatkozás helyessége, azaz a legitimáció bír nagyobb jelentőséggel. A legitimáció a nemzetközi jogban egyrésztől a mindenkor nemzetközi jogi szabályozásnak való megfelelést jelent, vagyis részben a legalitáson alapul.<sup>48</sup> Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a nemzetközi jogot a nemzetek közössége alkotja, így a másik legitimáló tényezőként éppen ennek a közösségnek a döntéshozatalban való reprezentativitását jelölhetjük meg, ami azonban jelenleg hiányzik az ENSZ BT tekintetében.<sup>49</sup> A békefenntartás kérdésében egy 15-tagú testület (ENSZ BT) hozza meg a végső döntést. Az eljárás menete, az állandó tagok vétőjoga olyan konstrukciót eredményez, amely alapján nehezen lehetne állítani, hogy az ENSZ BT döntése tükrözi a nemzetközi közösség egészének akaratát. Ezt erősíti, hogy az öt állandó tag közös konzultációk révén csökkenti az ENSZ BT döntéshozatalának átláthatóságát.<sup>50</sup>

Az következik mindebből, hogy a békefenntartás a Biztonsági Tanács állandó tagjainak nemzetközi politikája szerint alakul. Példával alátámasztva: Grúziában az UNOMIG misszió azért fejeződött be, mert az ENSZ BT az állandó tagok közötti eltérő politikai álláspont miatt nem döntött a mandátum meghosszabbításáról. Egyébként nem indokolta más a misszió lezárását, még az sem, hogy az Unió megfigyelő missziója már funkcionált az országban. Ezekben az esetekben az EU hiába törekszik arra, hogy utólag a saját és a fogadó állam kontextusában nemzetközi szerződéssel legalizálja a missziót. Ekkor ugyanis már politikai kényszerhelyzetben van a célállam, hiszen ha nem köti meg a szerződést, akkor nemcsak az Unióval helyezkedik szembe, hanem az ENSZ-szel is, ami akár súlyosabb beavatkozást is maga után vonhat.

Abban az esetben, ha az EU önállóan tervezi ki, tervezi meg és hajtja végre a missziókat, akkor más helyzet áll elő. Ilyenkor a célállam kéri fel az Uniót, hogy valamely feladat ellátása érdekében indítson missziót az állam területén. Ilyenkor nem beszélhetünk a legális alapok hiányáról, hiszen a

közösségi döntésen kívül nemzetközi szerződések is megerősítik a misszió jogi státusát. Az is kiemelhető, hogy ezek az egyezmények részletesen meghatározzák a missziók kereteit, illetve biztosítják a fogadó állam számára a misszió tevékenységének ellenőrzését.

Mindezeket egybevetve megállapíthatjuk, hogy az uniós békefenntartó műveletek legalitásának szintje attól függ, hogy mennyire közvetett az EU hatásköre a misszióra vonatkozó döntéshozatalban. A békefenntartás jogszerűvé tétele azért lényeges kérdés, mert egyébként csak a világpolitikai érdekek mentén megvalósuló békeépítésről beszélhetnénk. Ezen kívül azt is rögzíthetjük, hogy az illegális békefenntartás a nemzetközi ius cogens szabályaiiba ütközik – pl.: beavatkozás tilalma, szuverén egyenlőség elve, erőszak tilalma –, amely felveti a missziót végrehajtó országok nemzetközi jogi felelősségét. Az Uniónak tehát minden esetben biztosítania kell azokat a jogi kereteket, melyek jogszerűvé teszik tevékenységét a misszió célállamában.

Az EU válságkezelési feladataival összefüggésben felmerülő kihívásokat megvizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy az elmélet messze áll a gyakorlattól. Értem ezt úgy, hogy az EU békefenntartó műveleteinek gyakorlati megvalósítása során kerültek felszínre azok a problémák, melyek megoldása a hatékonyság biztosítása érdekében szükséges. A költségekből eredő konfliktus, a műveletek helyessége és jogszerűsége és a megálmódott multilaterális rendszer hiányosságai befolyásolják az EU misszióinak sikerességét, ezért ezeken a területeken elkerülhetetlen a további fejlesztés, melynek irányát az EU nemzetközi politikai státusa fogja meghatározni.

## 5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az Unió békefenntartó tevékenysége a közös kül- és biztonságpolitika globális szintű manifesztálódása. A nemzetközi béke és biztonság fenntartása a nemzetközi közösség elsődleges feladatává vált, enélkül semmilyen más terület fejlődése/fejlesztése nem lehetséges. Az európai államok fontos szerepet vállaltak és vállalnak az ENSZ misszióinak finanszírozásában és lebonyolításában. Ezt erősítette meg a kül- és biztonságpolitika közösségiesítésének folyamata. Megteremtődött az egységes fellépés lehetősége, aminek eredménye, hogy az Unió beékelődött a tagállamok és az ENSZ közé. Így az Uniót mára a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának meghatározó résztvevőjeként aposztrofálhatjuk.

Az EU a válságkezelési feladatok ellátásával javítja az esélyeit a nemzetközi politikában. Ugy is mondhatjuk, hogy az Unió gazdasági potenciálját kihasználva egy új, releváns szereplővé válik a nemzetközi közösségben. Ez a pozíció pedig a közös kül- és biztonságpolitika létjogosultságát és fejlődését alapozza meg.

Az Unió békefenntartó tevékenységének jövőbeni státusát számos tényező befolyásolja. A békefenntartás multilaterális rendszerének gondolatát a gyakorlatba átültetve létrejönne egy olyan szintű kooperáció a nemzetközi béke és biztonság területén, mely biztosítja a hathatós fellépés lehetőségét. Az EU helyzetét alapjaiban határozza meg továbbá az USA-hoz és Oroszországhoz való viszonya. Ha ezekben a kapcsolatokban a kooperáció mélyítése helyett annak szinten tartása és leépítése valósulna meg, akkor valószínűleg az EU is elveszítené nemzetközi pozícióját a békefenntartás vonatkozásában. Hatással lehet a jövőre a regionális nemzetközi szervezetek megerősödése, különösen az Afrikai Unió esetleges térnyerése a regionális válságkezelés kontextusában. További perspektívákat nyitna az EU föderalizálódása, ami egyrészt megoldást jelenthetne az Unió közös problémáira, másrészt a tagállamok szövetségbe tömörülésével összeadódó szuverenitás a globalizáció korában több hatalmat biztosíthatna.<sup>51</sup>

Azt bizton állíthatjuk, hogy az Unió terveiben a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával kapcsolatos feladatok ellátása továbbra is fontos szerepet fog játszani. Ez azonban mára már nemcsak egyoldalú törekvésként jelenik meg: immáron a nemzetközi közösségnek is szüksége van az Unióra. Az Unió gazdasági erejéből, jövőképéből arra következtethetünk, hogy előbb-utóbb a nemzetközi politika meghatározójává válik.

A dolgozatot egy idézettel fejezem be, mely kifejezi mindazt, amit a békefenntartás legfőbb céljaként kell meghatároznunk, és amelyet vezérelvként kell figyelembe vennie az Uniónak is válságkezelési tevékenységének megvalósítása során:

*„Az erőszaknélküliség a tökély egyik állapota.  
Jelenti a célt, amely felé az emberiség természetől fogva,  
ha talán öntudatlanul is, halad.”*

(Mahatma Gandhi)

## JEGYZETEK

---

<sup>1</sup> Konzulensei: Dr. Sulyok Gábor Ph.D. egyetemi docens és Dr. Knapp László egyetemi tanársegéd

<sup>2</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2007/406/CFSP Art 1.

<sup>3</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2004/847/CFSP Art 3.

<sup>4</sup> UN Security Council Resolution 1484 (2003) és COUNCIL JOINT ACTION 2003/423/CFSP

<sup>5</sup> UNSC Resolution 1244. (1999) és COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP

<sup>6</sup> UNSC Resolution 1814 (2008); 1816 (2008); 1838 (2008) és COUNCIL JOINT ACTION 2008/851/CFSP

---

<sup>7</sup> UNSC Resolution 1970 (2011); 1973 (2011) és COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP

<sup>8</sup> UNSC Resolution 1996 (2011) és COUNCIL DECISION 2012/312/CFSP

<sup>9</sup> UNSC Resolution 1483 (2003); 1511 (2003) és COUNCIL JOINT ACTION 2005/190/CFSP

<sup>10</sup> COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP

<sup>11</sup> The North Atlantic Treaty Art. 3.

<sup>12</sup> Petersberg declaration Art. I./1.

<sup>13</sup> Declaration of Cologne (1999) Annex III.

<sup>14</sup> Declaration of Helsinki (1999) Art. 25- 29.

<sup>15</sup> ENSZ Alapokmány 52. cikk

<sup>16</sup> EUsz. 28. cikk

<sup>17</sup> EUsz. 30. cikk

<sup>18</sup> EUsz. 48. cikk

<sup>19</sup> Lásd részletesen: WIPPMAN, DAVID: Military intervention, regional organizations, and host state consent, in: *Duke Journal of Comparative & International Law* Vol 7. No. 1. (fall 1996), 209-240. o.

<sup>20</sup> 1969. évi Bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról, 6. cikk

<sup>21</sup> 1933. évi montevideói egyezmény 1. cikk, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp) (2011. november 24.)

<sup>22</sup> AGREEMENT between the European Union and Bosnia and Herzegovina (BiH) on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) IN BiH, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:293:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)

<sup>23</sup> AGREEMENT between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:241:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)

<sup>24</sup> AGREEMENT between the European Union and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of the European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL AFGHANISTAN, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:294:0002:0008:EN:PDF> (2012.10.02.)

<sup>25</sup> Lásd: TARDY, THIERRY: EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment. in ORTEGA, MARTIN (ED.): *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, Chaillot Paper No. 78 (June 2005), 62. o.

<sup>26</sup> How the EU and UN cooperate, [http://www.unric.org/html/english/pdf/Leporello\\_EU-VN\\_e.pdf](http://www.unric.org/html/english/pdf/Leporello_EU-VN_e.pdf), (2012.10.03.)

<sup>27</sup> Pl.: EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management', Annex to the Presidency Conclusions, Göteborg European Council, June 2001., [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf) (2012.10.01.)

<sup>28</sup> GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, 2000, Osiris Kiadó, 193. o.

<sup>29</sup> Ld.: HOFMANN, STEPHANIE-REYNOLDS, CHRISTOPHER: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the 'Frozen Conflict'*, German Institute of International and Security Affairs, Siftung Wissenschaft und Politik 2007 June.

<sup>30</sup> EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, (2012.10.04.)

<sup>31</sup> EU-NATO declaration on ESDP, NATO Press Releases (2002) 142, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>, (2012.10.02.)

<sup>32</sup> NATO/EU Consultation, Planning and Operations, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>, (2012.10.02.)

<sup>33</sup> A NATO és az EU kooperációjáról lásd részletesen: NAERT, Frederik: EU Crisis Management operations and their relations with NATO operations, In: NATO Legal Deskbook 2nd edition, 2010, [https://transnet.act.nato.int/WISE/Library/Legal/LEGALDESKB/file/\\_WFS/LEGAL%20DESKBOOK%20FINAL%20version%20-%202022%20SEPT%202010.pdf](https://transnet.act.nato.int/WISE/Library/Legal/LEGALDESKB/file/_WFS/LEGAL%20DESKBOOK%20FINAL%20version%20-%202022%20SEPT%202010.pdf), (2012.10.02.)

<sup>34</sup> A Secure Europe in a better world. European Security Strategy, 2003. 12. 12., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (2012.10.01.)

<sup>35</sup> Pl.: Izland és Norvégia.

<sup>36</sup> VAN HEGELSOM, GERT-JAN: Command and Control structure in peace operations : the concrete relationship between the international organization and its troops contributing countries, in *Collegium* No. 42, Autumn 2012, 80. o.

<sup>37</sup> Az EUPM (Bosznia-Hercegovinában) rendőri misszióban részvételi egyezményt kötött államok például: Bulgária, Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, Ukrajna, mint tagjelölt országok: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia. A vonatkozó egyezményeket lásd: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=1&page=9>, (2012.10.01.)

<sup>38</sup> VAN HEGELSOM, GERT-JAN: External action of the European Union, in *Collegium* No. 34, Autumn 2006, 107. o.

<sup>39</sup> Strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peacekeeping operations, UN General Assembly Resolution A/RES/65/290 Art. 25.

<sup>40</sup> MNB időszaki átlagár-folyamok, <http://demo.mtieco.hu/Pages/hist.aspx?sub=1&CategoryId=19&menuid=f86de2d3-4f83-4952-852e-14a09776a2f2> (2012.10.02.)

<sup>41</sup> Instrument for Stability, Budgetary Headings for 2007-2013, [http://www.2007-2013.eu/by\\_scope\\_is.php](http://www.2007-2013.eu/by_scope_is.php) (2012.10.02.)

<sup>42</sup> Report on budgetary and financial management for financial year 2011, 69-70. o., [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/rep\\_budg\\_fin\\_manag/rep\\_budg\\_fin\\_manag\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/rep_budg_fin_manag/rep_budg_fin_manag_2011_en.pdf), (2012.10.02.)

<sup>43</sup> Financing of the United Nations Emergency Force, UN General Assembly Resolution A/RES/3101 (XXVIII).

<sup>44</sup> AGREEMENT between the European Union and the government of the United States of America on the security of classified information,

---

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:115:0030:0034:EN:PDF> (2012.10.02.)

<sup>45</sup> EUsz. 45. cikk b), c) pont

<sup>46</sup> Pl.: United Nations Convention on the law of sea,

[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf), (2012.10.02.)

<sup>47</sup> NAERT, FREDERIK: Legal Aspects of EU Military Operations, *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011), 234. o.

<sup>48</sup> Lásd részletesen: DIMITRIJEVICS, ANNA: *Strengthening the Legitimacy and Effectiveness of the Security Council*, Oxford Council on Good Governance (OCGG), OCGG Government Publications (2004) Advice No. 2.

<sup>49</sup> Az erre vonatkozó reformgondolatokat lásd: VIGOUROUX, CHARLES: *Legitimacy, Representation and Effectiveness: Three Goals for a Security Council Reform*, <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/gp/article/viewFile/35109/31860>, (2012.10.04.)

<sup>50</sup> SAIRA, MOHAMED: From keeping peace to building peace: a proposal for a revitalized United Nations Trusteeship Council, *Columbia Law Review*, Vol. 105, No. 3, 2005, 824. o.

<sup>51</sup> Barroso calls for EU 'federation',

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/83f2e49c-fcbe-11e1-9dd2-00144feabdc0.html#axzz27fmy4Od2>, (2012.10.03.)