

Juhász Krisztina
Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája,
az EU válságkezelési tevékenysége



EULEX Koszovó-NATO KFOR közös gyakorlat
2009 júniusában (© EULEX)

*Készült
a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Politológiai Tanszékén.*

*Tanszékvezető:
Paczolay Péter
egyetemi tanár*

Juhász Krisztina

***Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája,
az EU válságkezelési tevékenysége***

A Pólay Elemér Alapítvány
Iurisperitus Betéti Társasága
Szeged, 2015

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

© *Juhász Krisztina, 2015*

Lektorálta:
Gazdag Ferenc
Törő Csaba

Felelős kiadó:
A Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Műszaki szerkesztés:
Sigillum 2000 Bt.
Készült a Generál Nyomda Kft.-ben
Felelős vezető: Hunya Ágnes
ISSN 1786-352X
ISBN 978-615-5411-20-5

Édesanyámnak és Nagymamámnak,
valamint
Édesapám és Nagyapám emlékére.

TARTALOM

Táblázatok, ábrák	11
Rövidítések	13
Előszó	15
Bevezetés	19
I. Az EU nemzetközi szerepvállalására, kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek	23
1. A kül- és biztonságpolitika elméleti vizsgálatának lehetséges dimenziói	23
2. A nemzetközi viszonyok elméletei és az EU	24
2.1. A realizmus és a neorealizmus	24
2.2. Az idealizmus és a neoliberális institucionalizmus	26
2.3. Reflektivizmus és szociálkonstruktivizmus	27
3. Integrációelméletek	28
3.1. Föderalizmus és neoföderalizmus	29
3.2. Funkcionalizmus és neofunkcionalizmus	29
3.3. A kormányközi együttműködés elmélete	30
3.4. Az összehasonlító politikatudomány elméletei	31
4. Az EU kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek	32
4.1. A civil hatalom koncepciója	35
4.2. Az európai szuperhatalom és katonai hatalom elmélete	41
4.3. A civil hatalom koncepciójának további kritikái	43
4.4. Az Európai Unió mint normatív hatalom	45
4.5. A normatív hatalom elméletének kritikái	47
4.6. A KKBP vizsgálatának komplex teóriái	48
4.6.1. A soft power, hard power és smart power diskurzus	48
4.6.2. A kooperatív biztonság modellje	50
4.6.3. A többszintű elemzés elmélete	51
5. Összegzés	52
II. Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának kialakulása	55
1. Európa biztonsági környezete a II. világháború utáni években	55
2. Az európai regionális biztonsági együttműködés első formája, a Brüsszeli Szerződés és a NATO megalakulása	58

3. Egy elvetélt kísérlet a szupranacionális védelmi együttműködésre: az Európai Védelmi Közösség.	60
4. A brit alternatíva érvényesülése: a párizsi szerződések és a Nyugat-európai Unió	67
5. Az 1960-as évek és a kormányközi külpolitikai együttműködést preferáló Fouchet-tervek	69
6. Az Európai Politikai Együttműködés	72
7. A Maastrichti Szerződés és a közös kül- és biztonságpolitika kialakítása	76
8. A közös biztonság- és védelempolitika kialakulásának lépcsőfokai	82
9. Összegzés	90
III. A közös biztonság- és védelempolitika intézményi és döntéshozatali rendszere	93
1. A KBVP helye az uniós politikákban	93
2. A Lisszaboni Szerződés KKBP-t és KBVP-t érintő legfontosabb reformjai	95
2.1. Az Európai Unió jogi személyisége	95
2.2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, valamint az Európai Külügyi Szolgálat felállítása	96
2.3. Az átvezető záradék- passerelle	97
2.4. A flexibilitás különböző formái a KKBP/KBVP területén: a megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés.	97
2.5. A kollektív védelmi és a szolidaritási klauzula.	99
3. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikájára és külső tevékenységére vonatkozó alapelvek és célok rendszere	100
4. A közös kül- és biztonságpolitikát, valamint védelempolitikát szolgáló intézményrendszer	103
4.1. Az Európai Tanács	103
4.2. Az Európai Unió Tanácsa– a Külügyek Tanácsa	104
4.3. Az Állandó Képviselők Bizottsága– a COREPER.	105
4.4. Az Európai Bizottság	106
4.5. Az Európai Parlament.	109
4.6. Az Európai Bíróság.	112
4.7. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő.	112
4.8. Az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service – EEAS).	115
4.9. A közös biztonság- és védelempolitika végrehajtását biztosító KBVP- strukturák	119
4.9.1. A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee- PSC).	119
4.9.2. Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union- EUMC)	121
4.9.3. Az Európai Unió Katonai Törzse (Military Staff of the European Union- EUMS).	122
4.9.4. A Politikai-Katonai Csoport (Political-Military Group- PMG)	125
4.9.5. A Polgári Válságkezelési Bizottság (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management- CIVCOM).	125

4.9.6. A Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC)	126
4.9.7. A Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate- CMPD)	126
4.9.8. A Küllapcsolati Tanácsadók Csoportja (Foreign Relations Counsellors- RELEX)	127
4.9.9. Az Egyesített Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre – JSC)	127
4.10. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency- EDA)	128
4.11. Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete (European Union Institute for Security Studies- EUISS) és az Európai Műholdközpont (European Union Satellite Centre- EU SatCen)	130
5. A KKBP és a KBVP jogforrási és döntéshozatali rendszere	130
5.1. A közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott jogi aktusok	130
5.2. A döntéshozatal általános jellemzői	131
5.3. A válságkezelési műveletek döntéshozatali eljárása	132
5.3.1. A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezése	135
5.3.2. A katonai missziók műveleti tervezése	137
5.3.3. A civil válságkezelési műveletek stratégiai tervezése	139
5.3.4. A polgári missziók műveleti tervezése	140
6. Az „átfogó megközelítés” érvényesülése a válságkezelés területén	140
7. Összegzés	143
 IV. A közös biztonság- és védelempolitika finanszírozása és a rendelkezésére álló katonai és polgári válságkezelési képességek	145
1. A KKBP költségvetése és a polgári válságkezelési műveletek finanszírozása	145
2. A katonai válságkezelési műveletek finanszírozása; az Athena mechanizmus	150
3. Az Európai Unió rendelkezésére álló válságkezelési képességek	152
3.1. Az EU katonai képességei	156
3.1.1. A képességfejlesztés főbb állomásai	156
3.1.2. A katonai képességek területén kimutatható hiányosságok	163
3.2. A polgári válságkezelési képességek	168
3.2.1. A képességfejlesztés főbb állomásai	168
3.2.2. A civil képességek területén kimutatható hiányosságok	174
4. Összegzés	177
 V. Esettanulmányok a Nyugat-Balkánról	179
1. A Nyugat-Balkán stratégiai jelentősége és az Európai Unió erőfeszítései a régió stabilizálására	179
2. Az EU válságkezelési tevékenysége Bosznia-Hercegovinában: az EUPM és az EUFOR Althea	182
2.1. Az EUPM Bosznia-Hercegovina	182
2.1.1. Előzmények	182
2.1.2. A nemzetközi igazgatás kiépítése; az ENSZ Főmegbízott és a Nemzetközi Rendőri Erő tevékenysége	183
2.1.3. AZ EUPM mandátuma és szervezeti felépítése	185

2.1.4. Az EUPM tevékenysége	188
2.1.5. A művelet végrehajtása során felmerült problémák.	191
2.1.6. Az EUPM Bosznia eredményeinek értékelése	193
2.2. Az EUFOR Althea	196
2.2.1. A művelet mandátuma és szervezeti felépítése	196
2.2.2. Az EUFOR tevékenysége	199
2.2.3. A művelet végrehajtása során felmerült problémák.	201
2.2.4. Az EUFOR tevékenységének értékelése	201
3. Az EU válságkezelési tevékenysége Koszovóban – az EULEX Koszovó	204
3.1. Előzmények	204
3.2. Az EULEX Koszovó jogalapja.	207
3.3. Az EULEX mandátuma és szervezeti felépítése	210
3.4. Az EULEX tevékenysége	213
3.4.1. Az igazságszolgáltatás területén végzett tevékenység.	213
3.4.2. A rendőrség területén végzett tevékenység	215
3.4.3. A vámszolgálat és a vámügyek területén végzett tevékenység.	217
3.5. A művelet végrehajtása során felmerült problémák	218
3.6. Az EULEX Koszovó eredményeinek értékelése	224
4. Összegzés	228
VI. Következtetések	231
Irodalom	243
Mellékletek	259

TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK

1. táblázat: Az Európai Politikai Együtműködés struktúrája	75
2. táblázat: A tagállamok külpolitikára vonatkozó elképzelései	79
3. táblázat: A tagállamok védelempolitikára vonatkozó elképzelései	80
4. táblázat: A KKBP éves költségvetésének alakulása 2007 és 2003 között.	145
5. táblázat: Az EU költségvetésének negyedik címe alá tartozó külkapcsolati területek pénzügyi forrásai a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektívában . . .	146
6. táblázat: A polgári válságkezelési műveletek költségvetésének KKBP-büdzsén belüli mértéke	148
1. ábra: Az Egyesült Államok és az EU katonai kiadásai 2006 és 2011 között	163
2. ábra: A tagállamok GDP-jének és védelmi kiadásának alakulása 2006 és 2011 között.	164
3. ábra: A tagállamok védelmi kiadásainak lebontása 2006 és 2011 között	164
4. ábra: A tagállamok hadereje és a bevetett katonák száma 2006 és 2011 között . . .	165
5. ábra: A tagállamok által telepíthető és fenntartható erők létszáma 2006 és 2011 között.	166
6. ábra: A nemzeti és az együtműködési védelmi beszerzések százalékos megoszlása 2006 és 2011 között	167

RÖVIDÍTÉSEK

CDP	Capability Development Plan
CEPOL	European Police College
CIG	Central Intelligence Group
CIMIC	Civil-Military Co-operation
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CJIU	Criminal Justice Interface Unit
CMC	Crisis Management Concept
CMCO	Civil-Military Coordination
CMPD	Crisis Management Planning Directorate
CONOPS	Concept of Operation
COREU	Correspondance Européenne
COREPER	Comité des représentants permanents
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CRCT	Crisis Response Coordination Team
CRT	Civilian Response Team
CSOs	Civilian Strategic Options
DCI	Development Cooperation Instrument
EAR	Emergency Aid Reserve
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	European Defence Agency
EEAS	European External Action Service
EGF	European Gendarmerie Force
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EiT	Európai Tanács
EK	Európai Közösség
ENPI	European Neighbourhood Policy Instrument
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ BT	Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanács
ENTRI	Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management
EP	Európai Parlament
EPC	European Political Cooperation
EPU	European Payment Union
ESDP	European Defence and Security Policy
EU	Európai Unió
EUISS	European Union Institute for Security Studies
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EUPTF	European Police Force Training
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
EUSatCen	European Union Satellite Centre
EUSR	European Union Special Representative
EUSz	Az Európai Unióról szóló szerződés
FI	Flexibility Instrument
HUMA	Humanitarian Aid
ICC	International Criminal Court
IfS	Instrument for Stability
IMD	Initiating Military Directive
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
IPTF	International Police Task Force
IPU	Integrated Police Unit
JSC	Joint Situation Centre
JRCB	Joint Rule of Law Coordination Board
KBVP	Közös biztonság- és védelempolitika
KKBP	Közös kül- és biztonságpolitika
LOTs	Liaison and Observation Teams
MNBN	Multinational Battalion
MSOs	Military Strategic Options
MTTs	Mobile Training Teams
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATO IFOR	NATO Implementation Force
NATO KFOR	NATO Kosovo Force
NATO SFOR	NATO Stabilisation Force
NRF	NATO Response Force
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
OHR	Office of High Representative
OPLAN	Operation Plan
PED	Police Executive Department
PIC	Peace Implementation Council
PMG	Political-Military Group
PSC	Political and Security Committee
PSD	Police Strengthening Department
PSOs	Police Strategic Options
RELEX	Foreign Relations Counsellors
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SBS	State Border Service
SEA	Single European Act
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SIPA	State Information and Protection Agency
SOFA	Status of Armed Forces
SOMA	Status of Mission
SOR	Statement of Force Requirement
UCK	Kosovói Felszabadítási Hadsereg (Ushtria Çlirimtare e Kosovës)
WEU	Western European Union

ELŐSZÓ

Az immár 28 tagállamból álló Európai Unió a több mint 500 millió fős lakosságával és a világkereskedelemben betöltött vezető szerepével megkerülhetetlen szereplője a globális gazdasági és politikai folyamatoknak. A hidegháborút követő időszak átalakuló biztonsági környezetében az EU folyamatosan arra törekszik, hogy gazdasági súlyához méltó szerepkört tudjon betölteni a nemzetközi politikában is. Ennek érdekében hozták létre a tagállamok a Maastrichti Szerződéssel a közös kül- és biztonságpolitikát (KKBP), majd ennek keretében 1999-től hozzá láttak a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) intézményrendszerének kiépítéséhez, valamint az EU égisze alatt indított katonai és polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához. A KBVP elindítása óta végrehajtott válságkezelési műveletek számos tapasztalattal szolgáltak az intézményrendszer működése, a képességfejlesztés és a KBVP finanszírozása területén, sok esetben komoly hiányosságokra hívva fel a tagállamok figyelmét.

Könyvemben – amely az azonos címmel megvédett PhD-értekezésemnek a dolgozat lezárását követő fejleményekkel bővített változata – az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának átfogó vizsgálatát tűztem ki célul, áttekintve az EU nemzetközi szerepvállalására, kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméleteket, a KKBP kialakulásának történetét, intézmény- és döntéshozatali rendszerét, finanszírozási kérdéseit, a civil és a katonai válságkezelési képességek fejlesztése érdekében tett erőfeszítéseket és az azokat jellemző hiányosságokat, valamint az Unió Nyugat-Balkánon végrehajtott katonai és polgári műveleteinek tapasztalatait.

Kutatásom multidiszciplináris jellegű, történeti, intézményi-normatív (nemzetközi és Európa-jogi), valamint politikatudományi (kiemelten nemzetközi politikaelméleti) megközelítésben vizsgálja az Európai Unió biztonság- és védelempolitikáját. Dolgozatomban a témával kapcsolatban született magyar nyelvű, illetve nagyobb arányban a nemzetközi irodalomra támaszkodva veszem számba az Európai Unió nemzetközi szerepvállalására vonatkozó nemzetközi politikaelméleti és integrációelméleti irányzatokat, valamint a kimondottan a KKBP-vel és az KBVP-vel kapcsolatban eddig megfogalmazott elméleteket. Az európai biztonság- és védelempolitika kialakulásnak áttekintése során a magyar és a nemzetközi irodalmat, illetve primer forrásként jogi és politikai dokumentumokat vettem alapul. A KBVP intézményi, döntéshozatali és eszközrendszerének vizsgálatánál elsősorban a témával kapcsolatban megjelent nemzetközi irodalomra, illetve az Európai Unió elsődleges és másodlagos joganyagára, valamint dokumentumaira támaszkodtam. Kiemelt szerepet tulajdonítottam a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek, és

azoknak a reformoknak, amelyeket az a KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatban bevezetett. A másodlagos joganyag és az uniós dokumentumok közül – tekintettel a KKBP és az annak integráns részét képező KBVP kormányközi jellegére – kiemelt jelentősége van az Európai Tanács és a Tanács által elfogadott jogforrásoknak és dokumentumoknak, többek között a 2003. decemberi Európai Biztonsági Stratégiának, a KBVP intézményrendszerét konstituáló tanácsi határozatoknak, vagy éppen a válságkezelési műveletek elindításáról rendelkező együttes fellépéseknek és határozatoknak. A feldolgozott nemzetközi irodalom jelentős részét képezik az EU Biztonsági Tanulmányok Intézete által végzett kutatások és publikációk, valamint az Európai Védelmi Ügynökség adatbázisa. A KBVP végrehajtását a Nyugat-Balkánon indított civil és katonai válságkezelési műveletek tevékenységének és eredményeinek értékelését végző uniós dokumentumokra és külső forrásokra támaszkodva tekintetem át. A válságkezelési műveletek vizsgálata kapcsán kutatásomat segítette az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív, amely a művelet tevékenységére, annak értékelésére, a művelet rendelkezésére bocsátott személyi állomány szakértelmére és kiképzésére, valamint a misszió infrastruktúrájára vonatkozó kérdéseket tartalmazott. Az EUPM Bosznia esetében Tobias Flessenkemperrel, a misszióvezető politikai főtanácsadójaival készített interjú volt a segítségemre a művelet gyakorlati tapasztalatainak megismerésében.

A kutatást nehezítette, hogy – tekintettel a biztonság- és védelempolitika szenzitív jellegére – számos uniós dokumentum bizalmas adat- és ténytartalma miatt egészben vagy részben nem hozzáférhető a nyilvánosság számára (például a katonai képességfejlesztés területén elfogadott Capability Development Plan). Szintén gondot okozott, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) honlapjának a válságkezelési műveleteket tartalmazó weboldalán nem minden esetben találhatók meg a műveletek alapvető paramétereire (a művelet személyi állományára vagy éppen a költségvetésére) vonatkozó adatok. A műveletek komparatív áttekintését és elemzését nehezítő tényező, hogy az EEAS nem standard formátumban szolgáltatja a műveletekre vonatkozó alapinformációkat, azaz például a művelet költségvetésénél hol naptári éves szinten, hol meghatározott időtartamra, hol pedig a művelet teljes mandátumának idejére vonatkozó adatokat publikál.

A könyv hét részből áll. Jelen bevezető részt követően az I. fejezet a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a biztonság- és védelempolitika elméleti vizsgálatának lehetséges dimenzióit veszi számba, azaz a nemzetközi politikaelméleti és integrációelméleti irányzatokat, továbbá azokat a teóriákat, amelyek az Európai Politikai Együttműködés 1970-es elindítása óta egyre növekvő számban bukkantak fel az európai kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatban.

A II. fejezetben az EU biztonság- és védelempolitikája kialakulásának folyamatát követem nyomon a II. világháború utáni Európát jellemző biztonsági környezet jellemzésétől. Áttekintem az első európai regionális katonai-védelmi együttműködés, a Brüsszeli Szerződés megkötését, valamint a NATO megalakulását, amelyek igen szorosan kapcsolódtak egybe a Német Szövetségi Köztársaság remilitarizálásának kérdésével. A történeti vizsgálat során különös figyelmet szentelek az első szupranacionális jellegű katonai-védelmi szövetség, az Európai Védelmi Közösség tervének, valamint meghíúsulása körülményeinek és következményének, a Nyugat-európai Uniónak. A kormányközi külpolitikai együttműködés kialakítását célzó Fuchet-tervek bukását követően áttekintem az EGK-tagállamok több mint húsz éven át fennálló külpolitikai egyeztetési mechanizmusát, az Európai Politikai Együttműködést. És végül, megvizsgálom a Maastrichti Szerződés

által bevezetett közös kül- és biztonságpolitika létrejöttét, valamint az annak keretein belül az 1990-es évek végétől kialakuló közös biztonság- és védelempolitika evolúciójának főbb állomásait.

A könyv III. fejezete az EU biztonság- és védelempolitikáját szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer leírását és elemzését tartalmazza, különös figyelmet szentelve a válságkezelési tevékenység intézményi bázisául szolgáló ún. KBVP-struktúráknak, valamint a katonai és polgári műveletek tervezési és döntéshozatali folyamatának.

A IV. fejezet az EU közös biztonság- és védelempolitikájának finanszírozási kérdéseit vizsgálja, tárgyalva a polgári és a katonai műveletek pénzügyi forrásait. A fejezet további részében a KBVP rendelkezésére álló katonai és civil válságkezelési képességek kiépítésének folyamatát, a képességfejlesztés irányába tett erőfeszítéseket, valamint a civil és katonai válságkezelési képességek területén tapasztalható hiányosságokat ismertetem.

Az V. fejezet az Európai Unió Nyugat-Balkánon végrehajtott három válságkezelési műveletét, az EUPM Boszniát, az EUFOR Altheát és az EULEX Koszovót vizsgálja a műveletek mandátumának tartalma, a végrehajtásuk során felmerült problémák és az elért eredmények szempontjából. A KBVP végrehajtásának vizsgálatára szolgáló esettanulmányok kiválasztásánál az alábbi szempontokat vettem figyelembe:

- a Nyugat-Balkán stratégiai jelentősége, amely elsősorban a földrajzi közelségből és az ebből fakadó biztonsági kockázatokból ered;
- a nyugat-balkáni háborúk – elsősorban a boszniai és koszovói események – hatása a KKBV és a KBVP kialakítására;
- a kiválasztott műveletek közül az EUPM Bosznia volt az EU első, az EULEX Koszovó pedig a legátfogóbb polgári válságkezelési missziója, az EUFOR Althea pedig mindmáig a legnagyobb katonai művelete.

Végül, a Következtetések a Bevezetésben megfogalmazott hipotézisek mentén vesznek számba a kutatás főbb eredményeit, rámutatva az EU közös biztonság- és védelempolitikájának hiányosságaira. A mellékletek a polgári és katonai válságkezelés döntéshozatali folyamatának, illetve az EU által eddig elindított válságkezelési műveleteknek az áttekintését segítik.

A könyv alapjául szolgáló PhD értekezés elkészítésének folyamatában nyújtott segítségért köszönettel tartozom az SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék vezetőjének, témavezetőmnek, Prof. Dr. Paczolay Péternek, valamint a Politológiai Tanszék munkatársainak, akik a kutatás különböző fázisaiban javaslataikkal, megjegyzéseikkel és kérdéseikkel segítettek munkámat. Köszönöm továbbá Prof. Dr. Gazdag Ferencnek és Dr. Törő Csabának, akik szakmai lektori tevékenységükkel, valamint Tobias Flessenkempernek, az EUPM Bosznia misszióvezetője korábbi tanácsadójának és az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala munkatársainak, akik pedig az empirikus kutatás során (kérdőívek és interjúk) járultak hozzá a munka eredményességéhez. Köszönöm a segítséget a Pólay Elemér Alapítványnak, és személy szerint Prof. Dr. Balogh Elemérnek a könyv kiadásához nyújtott segítségért. Végül köszönöm a családtagjaimnak, akik támogatásukkal és bátorításukkal járultak hozzá a kutatás eredményességéhez.

Szeged, 2015. március

BEVEZETÉS

„Nem azért gyűltünk ma itt össze, mert azt hisszük, hogy az Európai Unió tökéletes. Abban a hitben gyűltünk össze, hogy együtt kell megoldást keresnünk a problémákra, itt Európában. Ehhez olyan intézményekre van szükségünk, amelyeken keresztül kialakíthatók a szükséges kompromisszumok. Olyan intézményekre van szükségünk, amelyek biztosítják, hogy mind a nemzetállamok, mind az egyének önuralmat és önmérsékletet gyakorolhassanak. Egy olyan veszélyekkel teli világban, mint a mai, a kompromisszum, az önuralom és az önmérséklet képezik a 21. század legfőbb alapelveit.”¹

2012. december 10-én az Európai Unió képviseltében Herman Van Rompuy, az Európai Tanács, José Manuel Barroso, az Európai Bizottság és Martin Schultz, az Európai Parlament elnöke vehették át az Európai Uniónak odaítélt Nobel Békédíjat a norvégiai Oslóban. Habár a Nobel-Bizottság nem konszenzussal szavazta meg az EU mintegy hat évtizednyi tevékenységét honoráló díjat, Thorbjørn Jagland, a bizottság elnöke a díjátadón elmondott beszédében kiemelte, hogy az EU – és annak elődei – több lépcsőben érték el Európa korábbi években csak áhított békéjét, stabilitását és jólétét. Az első lépcsőben a két korábbi kibékíthetetlennek tartott ellenfél, Franciaország és Németország közötti megbékélés és tartós együttműködés keretétül szolgáló Európai Szén- és Acélközösség jött létre, majd a második hullámban a következő integrációs szervezet, az Európai Gazdasági Közösség nyújtott segítséget a diktatórikus rezsimektől megszabadult Görögországnak, Spanyolországnak és Portugáliának fiatal demokráciájuk konszolidálásában. A harmadik lépcsőt Európa egységének, békéjének és stabilitásának megteremtésében a korábbi szocialista kelet-közép-európai országok demokratikus átalakulásának támogatása, illetve az uniós tagság elérése érdekében tett erőfeszítéseik elősegítése jelentette, amely – ezen országok csatlakozásával – tulajdonképpen a hidegháborús megosztottság utolsó maradványait számolta fel. És végül, Európa stabilizálásának jelenleg is zajló, negyedik hullámában az Európai Unió az 1990-es években háború sújtotta Nyugat-Balkán konszolidálására és integrálására törekszik, amelynek eredményeként 2013. július 1-jével Horvátország az EU huszonnyolcadik tagállamává vált, Macedónia, Montenegró, Szerbia

¹ Thorbjørn Jaglandnak, a Norvég Nobel-Bizottság elnökének a Nobel Békédíj 2012-es díjátadó ünnepségén elmondott beszédéből, amely 2012. december 10-én hangzott el Oslóban.

tagjelölti státuszban, Albánia, Bosznia-Hercegovina és Koszovó pedig potenciális tagjelöltként részesül az EU támogatásában.²

Fontos kiemelni, hogy a ma is számos feszültséget magában rejtő Nyugat-Balkán stabilizálása, konszolidálása és esetleges integrálása igen hosszú folyamatnak ígérkezik, ami- ben kiemelkedő szerep jut az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának, az annak immanens részét képező közös biztonság- és védelempolitikának,³ valamint az annak ke- retében elindított civil és katonai válságkezelési műveleteknek.⁴ Az EU 1999-ben elindí- tott közös biztonság- és védelempolitikája tehát csupán közel másfél évtizednyi fennállása alatt is hozzájárult a 2012 decemberében kapott elismeréshez. Ráadásul a Nobel Békédíj most már a jövőre nézve is kötelezettségeket keletkeztet az EU számára a béke, a demok- rácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésének elősegítése területén.

Az 1990-es évek elejétől két párhuzamosan futó és egymást erősítő folyamat alakítja a nemzetközi rendszert: egyrészt a hidegháborús szembenálláson, ugyanakkor ennek bizo- nyos értelemben vett kiszámíthatóságán alapuló biztonsági architektúra elavulása, másrészt a globalizáció jelenségének felerősödésével az államközpontú vagy másképpen veszfáliai rendszer erodálódása. A posztbipoláris nemzetközi rendszerben a biztonsági kihívások je- lentős része nem az államoktól származik, hanem olyan nem állami szereplőktől, mint a terrorszervezetek, szervezett bűnözői csoportok, transznacionális gazdasági társaságok, de nem feledkezhetünk meg a természeti csapásokból, valamint a természeti környezetből ere- dő egyéb biztonsági kockázatokról sem. A biztonsági kihívások tehát már nem szűkíthetők le pusztán a katonai erőszakkal való fenyegetés, vagy annak alkalmazása területére.

Az új típusú biztonsági kihívások,⁵ mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az államkudarcok, a globális környezeti problémák, a nemzetközi migráció megjelenése és felerősödése, a biztonság fogalmának kibővülését eredményez- ték. Tulajdonképpen már az 1970-es évektől felmerült az igény a nemzetközi viszonyok neoliberális elméletén belül a biztonság fogalmának átalakítására, majd 1983-ban Barry Buzan⁶ fejtette ki a biztonság szektorális elméletét, amely szerint a biztonság hagyomá-

2 Thorbjørn Jaglandnak, a Norvég Nobel-Bizottság elnökének a Nobel Békédíj 2012-es díjátadó ünnepségén elmondott beszédéből, amely 2012. december 10-én hangzott el Oslóban.

3 A közös biztonság- és védelempolitika kifejezést a Lisszaboni Szerződés vezeti be, ezt megelőzően az európai biztonság- és védelempolitika (European Defence and Security Policy- ESDP) elnevezés volt hasz- nálatos.

4 Az EU a régió stabilitásnak megőrzése és fokozása érdekében 2003 januárjában Bosznia-Hercegoviná- ban elindította a közös biztonság- és védelempolitika keretében első válságkezelési műveletét, az EUPM Bosznia-Hercegovinát. Ezt követte 2003 márciusában az első katonai művelet Macedóniában Concordia néven, amely 2003 decemberében rendőri misszióként folytatta tevékenységét Proxima elnevezéssel. Az Unió eddigi legnagyobb katonai műveletét, az EUFOR Altheát 2004 decemberében Bosznia-Hercegoviná- ba telepítette, átvéve a NATO békefenntartó műveletének feladatait. Végül, de nem utolsó sorban 2008-ban indult útjára az EU eddigi legátfogóbb jogállami missziója Koszovóban, az EULEX.

5 Az új típusú biztonsági kihívásokkal kapcsolatban Rada Péter megjegyzi: „A szakirodalomban divatos szóval „új típusú kihívásokként” említik azokat a problémákat, amelyek a nemzetközi rendszer átalakulá- sából fakadtak, pontosabban, a tranzíció miatt felerősödtek. A kifejezés azonban nem pontos, mert ezek a kihívások, mint például a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedésének a kérdése, vagy a környezet- romboló gazdasági fejlődés, már jóval a hidegháború vége előtt is jelentkeztek, mint kezelendő problémák. Az mindenesetre igaz, hogy a 21. század globális biztonsági kihívásai intenzívebben jelentkeznek, mint bármely korábbi probléma.” RADA 2007, 2. p.

6 A biztonság szektorális elméletét lásd részletesen: Barry BUZAN: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books, 1983.

nyos katonai szektorán túl politikai biztonságról, gazdasági biztonságról, társadalmi és környezeti biztonságról beszélhetünk.⁷ A katonai biztonság elsősorban egy ország területi integritásának és lakosságának védelmére koncentrál, legnagyobb veszélynek a status quo-val elégedetlen államokat tartva.⁸ A politikai biztonság egy adott ország belső stabilitását, valamint konszolidált, fenyegetést nem tartalmazó külkapcsolatait jelenti. A politikai biztonság belső oldala általában az adott ország igazgatási és rendvédelmi fokában, költségvetési és szociális szervezeteinek hatékonyságában, a belső politikai egyensúly és konszenzus minimumában, valamint a szélsőséges mozgalmak, politikai csoportok hatalomtól való távoltartásában mutatkozik meg.⁹ A gazdasági biztonság megítélésében központi szerepe van az adott ország gazdasági függőségének, azaz annak, hogy milyen mértékben van kitéve a nemzetközi gazdasági folyamatok negatív hatásainak, illetve hogy milyen mértékben biztosított a nyersanyagokhoz, energiahordozókhoz való hozzájutása. A társadalmi biztonság vagy humánbiztonság a társadalmi problémák biztonságpolitikai szintre emelését jelenti. A társadalmakon belül jelentkező nemzetiségi, vallási, jövedelmi és egyéb különbségek, illetve törésvonalak a társadalom tagjainak mindennapi biztonságát meghatározó tényezők.¹⁰ Végül, a környezeti biztonság a természeti környezetben bekövetkező változásokra és azok emberi életkörülményekre gyakorolt hatására koncentrál. Minden egyes biztonsági szektorban sajátos, egyedi biztonsági kihívások jelentkeznek, amelyek azonban más biztonsági szektorra, szektorokra is hatással lehetnek. A biztonság szektorokra bontása tehát koncepcionális szinten hasznos a biztonság fogalmának könnyebb és komplexebb értelmezése érdekében, azonban a valóságban ezek a szektorok egybeesnek, és permanens kölcsönhatásban állnak egymással.

Az új típusú biztonsági kihívások megjelenése és ezzel összefüggésben a biztonság fogalmának átalakulása, kiszélesedése a biztonsági kihívásokra adott válaszok diverzifikálását követelik, hiszen pusztán a katonai eszközök alkalmazása nem teszi képessé az államokat, illetve a nemzetközi viszonyok egyéb szereplőit a posztbipoláris biztonsági rendszerben fellépő fenyegetések kezelésére.

A nemzetközi politikában és ennek nyomán a nemzetközi politikaelméletben, valamint a biztonsági tanulmányok területén végbement változásokra az Európai Unió is reagált, amikor a 2003. decemberi EU-csúcson a tagállamok állam- és kormányfői elfogadták a KBVP első stratégiai jellegű dokumentumának tekinthető Európai Biztonsági Stratégiáját. A dokumentum és a végrehajtásáról készült 2008-as jelentés számba vette azokat a biztonságot veszélyeztető tényezőket, amelyekkel az Európai Uniónak a 21. században szembe kell néznie, és amelyekkel szemben biztosítani kellene a hatékony reagálást. Ezek a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a regionális konfliktusok,¹¹ az államkudarc jelensége, a szervezett bűnözés, az információs rendszerek biztonságát veszélyeztető ún. internetalapú bűncselekmények, az energiafüggőség, valamint az éghajlatváltozás. A fent említett, és a szakirodalom által új típusú biztonsági kihívásként emlegetett fenyegetések kezelése meglehetősen komplex és rugalmas reagálási módokat és eszközöket követel meg a nemzetközi politika szereplőitől, így az Európai Uniótól

7 BUZAN – WAEVER 1998, 7. p.

8 RADA 2007, 2. p.

9 DEÁK 2007, 14–15. p.

10 RADA 2007, 8–9. p.

11 A 2003-as stratégia kiemelten kezeli a Közel-Kelet, Kasmír, a Nagy-tavak, és a Koreai-félsziget régiójában tapasztalható konfliktusokat.

is. Ahogyan az Európai Biztonsági Stratégia megfogalmazza: „A hidegháború idején tapasztalható hatalmas fenyegetésekkel ellentétben az új fenyegetések egyike sem pusztán katonai jellegű, és nem is lehet csupán katonai eszközökkel fellépni ellenük. Mindegyikük több eszköz alkalmazását igényli.”¹² Az új típusú biztonsági kihívások kezelésében egyaránt szerep kell, hogy jusson a politikai és gazdasági nyomásgyakorlásnak, a hírszerzési, katonai, rendőrségi, igazságügyi, humanitárius és fejlesztési, azaz katonai és civil eszközök alkalmazásának, valamint a hatékony multilaterális nemzetközi együttműködésnek.¹³

Jelen értekezés elsődleges célja, hogy áttekintse az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája kialakulásának történetét, intézmény-, döntéshozatali és eszközrendszerét, valamint a Nyugat-Balkánon elindított EUPM Bosznia, EUFOR Althea és EULEX Koszovó műveletek vizsgálata útján számba vegye a KBVP végrehajtása során felmerülő tapasztalatokat, eredményeket és hiányosságokat, s mindezek alapján gazdagítsa a témával foglalkozó, nem túl terjedelmes magyar nyelvű szakirodalmat.

A könyv továbbá az EU közös kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek áttekintésével arra keresi a választ, hogy az EU – tekintettel a KBVP normatív alapjára, a rendelkezésére álló eszközökre, az EU stratégiai jellegű biztonsági dokumentumaira és a végrehajtott műveletek jellegére – milyen szerepet tölt be a posztbipoláris nemzetközi rendben.

A dolgozat elsődleges célkitűzésével kapcsolatban megfogalmazott *hipotézisem, hogy – tekintettel a KBVP keretében 2003 óta három kontinensen elindított mintegy harminchárom válságkezelési műveletre – az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít a katonai és polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához.*

Az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepvállalása kapcsán *hipotézisem, hogy az EU leginkább a nemzetközi viszonyok civil hatalmi szereplőjének tekinthető, amely kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseit elsődlegesen civil hatalmi eszközökkel, azaz diplomácia, gazdasági ösztönzők és nyomásgyakorlás alkalmazásával, az uniós tagság perspektívájának napirenden tartásával és a petersbergi feladatokat¹⁴ ellátását célzó válságkezelési műveletek végrehajtásával kívánja elérni.*

12 A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy 7. p. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (letöltés dátuma: 2013.04.05.)

13 Ibid.

14 A Nyugat-európai Unió (WEU) Miniszteri Tanácsának 1992. június 19-i petersbergi nyilatkozata a WEU fő feladataként a humanitárius és mentési akciókat, a válságkezelést, a békefenntartást és a béketeremtést jelölte meg. A petersbergi feladatokat az Amszterdami Szerződés kodifikálta uniós szinten, majd a Lisszaboni Szerződés bővítette ki a fogalmat.

I.

AZ EU NEMZETKÖZI SZEREPVÁLLALÁSÁRA, KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁRA VONATKOZÓ ELMÉLETEK

1. A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ELMÉLETI VIZSGÁLATÁNAK LEHETSÉGES DIMENZIÓI

Az európai külpolitika vizsgálatának elméleti keretei meglehetősen tágak, ami viszont nem jelenti azt, hogy a lehetséges teóriák minden esetben megfelelő értelmezési dimenziót is nyújtanak az európai kül- és biztonságpolitika vizsgálatához. Ha a KKBP-re vonatkozó elméleti konstrukciók lehetséges tárházát és egymáshoz való viszonyát kívánjuk áttekinteni, akkor a nemzetközi viszonyok elméletei jelentik a legtágabb értelmezési dimenziót, majd az integrációelméletek, és végül a KKBP-re és KBVP-re vonatkozó teóriák adják az európai külpolitika és biztonságpolitika elméleti vizsgálatának hátterét.

A legtágabb interpretációs térrel, a nemzetközi viszonyok elméleteivel kapcsolatban több szerző¹⁵ is azon az állásponton van, hogy ezek nem alkalmasak a KKBP magyarázatára, alapvetően azon oknál fogva, hogy jelentős részük magával az európai integrációval, és általánosságban az EU-val sem tud mit kezdeni. Ahogy Gálik Zoltán kifejti: „A nemzetközi kapcsolatok elméletében az Európai Unió mind a mai napig nem szívesen látott tényező, ami nem csoda, hiszen az Unió (az Európai Közösség) olyan jegyeket hordoz magán (és olyanokat nem), amelyek miatt a klasszikus nemzetközi kapcsolatok elméletében nehezen elemezhető. Az egyik alapvető probléma, hogy a nemzetközi kapcsolatokban a külpolitikai döntéseket alapvetően államok hozzák, az Európai Unió (az Európai Közösség) pedig nem állam.”¹⁶

Az integrációelméletek az európai integrációs folyamat magyarázatát, megértését és továbbfejlődése lehetséges irányainak meghatározását különböző modellek és fogalmi konstrukciók segítségével kívánják elvégezni. Ugyanakkor ezek az elméletek az EU-val és az integrációval általánosan foglalkoznak, és a közös kül- és biztonságpolitika csak a többi politikaterület mellett képezi a vizsgálódásaik tárgyát, ha egyáltalán kitérnek rá.

A legszűkebb értelmezési keretet a kimondottan az EU nemzetközi szerepvállalására, identitására, valamint kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó teóriák adják, ugyanakkor ezek elméleti kidolgozottsága elmarad a nemzetközi viszonyok elméleteitől és az integrációelméletektől.

Jelen fejezet célja, hogy áttekintse az európai kül- és biztonságpolitika elméleti megközelítéseit mindhárom értelmezési dimenzió figyelembevételével, azonban a hangsúlyt

¹⁵ GÁLIK 2005, 110. p.; SMITH, S 2000, 33. p.; GROSS 2011, 7. p.

¹⁶ GÁLIK 2005, 110. p.

az EU kül- és biztonságpolitikájára, valamint nemzetközi szerepvállalására vonatkozó teóriákra helyezve.

2. A NEMZETKÖZI VISZONYOK ELMÉLETEI ÉS AZ EU

A nemzetközi viszonyok elméleteinek fősodrába tartozó ún. racionális vagy pozitivista irányzatok: a realizmus, a neorealizmus, illetve a neoliberalizmus abból indulnak ki, hogy egyrészt van egy ab ovo fennálló objektív valóság, másrészt ez az objektív valóság határozza meg a nemzetközi rendszer működését és az államok viselkedését. A nemzetközi viszonyok reflektív,¹⁷ illetve szociálkonstruktivista irányzata ezzel szemben különbséget tesz a természeti világ és a társadalmi világ tényei között, azt állítva, hogy a természeti világ tényei objektíve léteznek, a társadalmi világ tényei (benne a nemzetközi rendszer és az államok magatartása) azonban egyáltalán nem determináltak, azokat az eszmék és normák „konstituálják”. A szociálkonstruktivizmus egyik fő képviselője, Emanuel Adler szerint a nemzetközi kapcsolatok elsősorban társadalmi tényekből tevődnek össze, amelyek kizárólag az emberek közötti megállapodások eredményei.¹⁸

2.1. A realizmus¹⁹ és a neorealizmus²⁰

Annak igénye nélkül, hogy részletesen áttekintsük a nemzetközi viszonyok realista irányzatait, érdemes megvizsgálnunk e teóriák alapvető állításait a nemzetközi viszonyokkal kapcsolatban:

1. a nemzetközi viszonyok fő aktorai az államok;
2. a nemzetközi rendszer legfontosabb jellemzője az anarchia,²¹ amely fő alakítója az állami magatartásnak. Az állam belső viszonyai és más nemzetközi szereplők sokkal kevésbé vannak befolyással az állami viselkedésre;
3. az anarchikus nemzetközi környezet elsősorban katonai erő alkalmazására ösztönzi az államokat nemzeti érdekeik védelme érdekében. A nemzetközi rendszer kényszerítő ereje tulajdonképpen funkcionálisan teljesen azonos szereplőkké teszi az államokat;
4. szintén a nemzetközi anarchia eredménye, hogy az államokat szinte kizárólagosan a túlélés, a hatalom és a biztonság foglalkoztatja, és mivel sohasem lehetnek biztosak a másik állam szándékait illetően, az államok közötti együttműködés még közös érdekek fennállása esetén is gyakran kudarcra van ítélve;

17 A reflektív elmélet tulajdonképpen gyűjtőfogalom, amely több elméleti irányzatra bomlik, többek között a nemzetközi viszonyok feminista irányzatára, a posztmodern elméletre vagy éppen a normatív elméletre.

18 ADLER 1997, 323. p.

19 A II. világháború után uralkodóvá váló irányzat főbb képviselői: Hans Joachim Morgenthau, Edward Hallett Carr.

20 A neorealizmus a realizmus elméleti felülvizsgálatát célzó irányzat, amely – alapvetően az 1970-es évektől kezdődően a realizmus fent ismertetett alaptételeinek akceptálása mellett – a nemzetközi rendszer államok magatartását determináló tulajdonságára, illetve a nemzetközi gazdasági folyamatok fontosságára hívja fel a figyelmet. A neorealizmus legismertebb képviselő: Kenneth Waltz, John Mearsheimer, Robert Gilpin.

21 Anarchia alatt értendő, hogy a nemzetközi rendszerben nincsen az államok fölött létező entitás, amely az erőszak-alkalmazás monopóliumával bírna, és amely rászoríthatná az államokat a normakövető magatartásra.

5. a nemzetközi intézmények csak korlátozottan képesek az államok közötti együttműködés keretétől szolgálni, mert az államok mindent megtesznek, hogy szervezetüket és működésüket a saját érdekeik szerint orientálják, ezért a nemzetközi intézmények sokkal inkább az állami érdekek közötti konfliktusok terepei, mintsem autonóm szereplői a nemzetközi viszonyoknak.²²

A realisták és neorealisták – hasonlóan a később tárgyalt neoliberalizmussal – az európai integrációt a hidegháború következményének tartják, és ezért sokan közülük azzal számoltak, hogy a hidegháború vége az integráció végét fogja jelenteni. Ez a hipotézis két érven alapult. Az egyik, hogy alapvetően a relatív nyereség (relative gain)²³ elérése motiválja az államokat, illetve az attól való félelem, hogy a másik (még ha az baráti vagy szövetséges állam is), az együttműködés során szerzett relatív nyereségét idővel ellene fogja fordítani, illetve ellene fordíthatja.²⁴ A másik, miszerint a nemzetközi intézmények nem képesek eliminálni a relatív nyereség problematikát, és vajmi kevés befolyással bírnak az állami magatartásra. Ezért aztán Mearsheimer megállapítja: az intézményekbe vetett hiten alapuló politikák bukásra vannak ítélve.²⁵

A realizmus és a neorealizmus képviselői két nagyon fontos akadályt különböztetik meg az államok közötti együttműködésnek, egyrészt a csalástól való félelmet,²⁶ másrészt a relatív nyereség problematikáját.²⁷ Mivel az állam legfőbb célja nem az – ahogyan a neoliberális institucionalizmus vallja –, hogy a saját abszolút nyereségét maximalizálja, hanem hogy az anarchikus nemzetközi rendszerben pozícióját és ezáltal a túlélését biztosítsa,²⁸ ezért az állam mindent megtesz annak érdekében, hogy a többi állam együttműködésből származó relatív nyereségét megakadályozza. Ahogyan Carr rámutat: a legkomolyabb háborúkat azért vívták, hogy egy állam katonailag erősebb legyen, vagy még gyakrabban azért, hogy megakadályozzák, hogy más államok váljanak azzá.²⁹

Az államok közötti együttműködés kialakítása, illetve fenntartása előtt álló akadályok okán számolt azzal sok realista, hogy az európai integráció napjai meg vannak számlálva a hidegháború okozta kooperációs kényszer megszűnése következtében.

22 GRIECO 1988, 488. p.; SMITH, S 2000, 35. p.

23 Az államok közötti haszonszerzésnek két alapvető formája van a realisták szerint. Az abszolút nyereség esetében az állam a saját nyeresége maximalizálására koncentrál, és nem törődik azzal, hogy más államok nyernek, vagy éppen veszítenek az adott szituációban. Az állam csak annyiban érdekelt a többi állam viselkedésében, hogy az mennyiben hat az ő nyereség-maximalizáló törekvésére. A relatív nyereség logikája ezzel szemben a másik államhoz képest való haszonszerzést hangsúlyozza. A realizmus szerint ugyanis, ha egy esetleges együttműködés eredményeként realizálódott nyereség kisebb, mint az együttműködésben részt vevő másik állam/államok nyeresége, akkor az együttműködésből származó haszon egyenlőtlen eloszlása idővel akár az állam pozícióját ronthatja a nemzetközi politikában, végső soron pedig a létét veszélyeztetheti.

24 GRIECO 1988, 487. p.

25 MEARSHEIMER 1995, 49. p.

26 Azaz az attól való félelmet, hogy az együttműködésben részt vevő másik állam megszegi az együttműködést.

27 GRIECO 1988, 487. p.

28 WALTZ 1979, 126. p.

29 CARR 2001, 111. p.

2.2. Az idealizmus és a neoliberális institucionalizmus

Az intézményközpontú neoliberalizmus gyökerei a nemzetközi viszonyok elméletének legkorábban kialakult irányzatában, az idealizmusban találhatók. Az idealizmus az I. világháborút követő években vált a nemzetközi kapcsolatok uralkodó paradigmájává. Előzményei David Hume és Immanuel Kant filozófiájáig nyúlnak vissza. A Woodrow Wilson nevével fémjelzett idealizmus a népek önrendelkezési jogán, a demokrácia és a joguralom elvén működő nemzetközi rendszer kiépítését tűzte ki célul, amelyből a titkos diplomácia és a háború kiiktatásra kerülhet. A klasszikus idealizmus egy másik képviselője, Norman Angell 1909-ben publikált „A Nagy Illúzió” c. művében amellet érvel, hogy sok államférfi még mindig úgy hiszi – és Angell ezt érti a nagy illúzió alatt –, hogy a háborúból a nyertes fél profitálhat, holott éppen az ellenkezője igaz. A háború ugyanis nagyon komoly törést okoz a nemzetközi kereskedelembe, márpedig az államok egyre inkább rá vannak szorulva külső erőforrásokra, amelyeket nem területi terjeszkedés és háború, hanem kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok útján célszerű megszerezni. Tulajdonképpen Angell a modernizáció és a gazdasági interdependencia, valamint a szükség-szerű nemzetközi együttműködést hangoztató neoliberálisok előfutárának tekinthető.³⁰ Az idealizmusba mint a nemzetközi viszonyok elméletébe vetett bizalom a II. világháború kitörésével megrendült, és egyre inkább a realista megközelítés vált a nemzetközi kapcsolatok uralkodó paradigmájává.

A neoliberális institucionalizmus az 1970-es években egyre nyilvánvalóbbá váló interdependencia³¹ nyomán kezdte el hangsúlyozni a nemzetközi rezsimeken keresztül létrejövő nemzetközi kooperáció fontosságát. A neoliberalizmus legfontosabb állításai az alábbiak szerint foglalhatók össze:

1. az államok ugyan a legfontosabb, de nem egyedüli szereplői a nemzetközi viszonyoknak, sőt bizonyos politikaterületeken a nemzetközi intézmények és más nem állami aktorok központi szerepet tölthetnek és töltenek be;
2. az államok nem egységes szereplői a nemzetközi kapcsolatoknak, eltérő tulajdonságaik – beleértve az állami berendezkedést is – más-más érdekek megfogalmazását és érvényesítését fogják eredményezni;
3. az államokat egyre kevésbé foglalkoztatja a béke és a biztonság kérdése, és egyre nagyobb figyelmet szentelnek a gazdasági problémáknak. Ebből következően az államok közötti együttműködés – a várható gazdasági eredmények fényében – sokkal valószínűbb, mint a relatív nyereség reményében folytatott küzdelem és versengés;
4. az állami magatartást nem kizárólag az anarchikus nemzetközi környezet orientálja, hanem az állam belső körülményei és a nemzetközi intézménynek³² is;
5. a nemzetközi rezsimek az államok közötti együttműködés hatékony előmozdítói, amelyek képesek az anarchikus nemzetközi rend kényszerítő hatásait ellensúlyozni.³³

30 JACSON – SORENSSEN 2007, 34. p.

31 Elsősorban az 1973-as, illetve 1979-es olajválságok és a Bretton Woods-i rendszer összeomlása révén.

32 A nemzetközi intézmények szinonimájaként a nemzetközi rezsimek kifejezést használják, amely magában foglalja a nemzetközi jog szabályait, a nemzetközi szervezeteket, nemzetközi bírói fórumokat, konferenciákat, tehát a nemzetközi együttműködés legkülönbözőbb formáit.

33 SMITH, S 2000, 35–36. p.

A neoliberalizmus tehát számos realista feltevést akceptál (a nemzetközi rend anarchikus jellegét, az államok kiemelkedő jelentőségét a nemzetközi viszonyok szereplői közül), ugyanakkor az együttműködés lehetőségeit és a nemzetközi intézmények szerepét illetően jóval optimistább értelmezést tesz lehetővé. Robert O. Keohane szerint az európai integráció jelenti a neorealisták kooperációra vonatkozó nézeteinek legfőbb cáfolatát. A nemzetközi intézmények – beleértve az EU-t is – ugyan nem változtatják meg a nemzetközi rendszer anarchikus jellegét valamiféle hierarchikus autoritást kiépítve a tagállamaik felett, de lehetőséget és intézményi keretet teremtenek tagjaik közös érdekeinek érvényesítésére.³⁴

A realisták – és személy szerint Mearsheimer – nemzetközi intézményeket illető kritikáira Robert O. Keohane és Lisa Martin „The Promise of Institutional Theory” című cikkükben reagáltak.³⁵ Felteszik a kérdést, hogy ha a nemzetközi intézményeknek valóban nincsen hatásuk az állami magatartásra – ezért aztán nem is független és szignifikáns szereplői a nemzetközi viszonyoknak –, akkor mivel magyarázható, hogy az államok, beleértve a nagyhatalmakat is, komoly forrásokat fordítanak nemzetközi rezsimek (többek között a NATO, az EU vagy éppen a WTO) kialakítására, illetve fenntartására.³⁶ A neoliberális institucionalizmus szerint az intézmények mind a csalástól való félelmet, mind az együttműködésből származó előnyök egyenlőtlen elosztását orvosolni képesek, így könnyítve meg az államok közötti tartós kooperációt.³⁷

2.3. Reflektivizmus és szociálkonstruktivizmus

A nemzetközi viszonyok reflektív és szociálkonstruktivista irányzatai jóval több potenciált rejtenek magukban az európai integráció értelmezését illetően, mint az ún. racionális elméletek, mivel nem a „hagyományos” leszűkítő értelemben használják a politika és a nemzetközi kapcsolatok szereplőinek fogalmát.³⁸ A természeti világ objektíve adott tényein kívül elismerik, és számításba veszik a társadalmi világ tényeit is, állítva: ezeket az emberek által elfogadott eszmék, értékek, normák, elméletek és az ezek alapján létrehozott megállapodások hozzák létre, azaz konstituálják. Kiss J. László szavaival: „A racionális elméletek magyarázóak, hiszen abból indulnak ki, hogy a világ valami külső, az elméleteken kívül álló, míg a konstitutív elmélet azt hangsúlyozza, hogy elméleteink ténylegesen segítenek abban, hogy a világot megkonstruáljuk.”³⁹ A nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó alapvető feltételezések – mint a nemzetközi környezet anarchikus jellege, a biztonsági dilemma, a civilizációk összecsapása vagy éppen az államérdek –

34 KEOHANE, R. O 1993, 288. p.

35 A Mearsheimer és a neoliberálisok közötti vitát az *International Security* c. folyóiratban megjelent tanulmányok révén lehet részletesen nyomon követni: John J. MEARSHEIMER: Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War Summer 1990 (Vol. 15, No.1); MEARSHEIMER: Correspondence: Back to the Future, Part II Winter 1990 (Vol. 15, No. 2) ; Robert O. KOHANE; Lisa L. MARTIN: The Promise of Institutional Theory Summer 1995 (Vol.20, No.1); John J. MEARSHEIMER: A Realist Reply Summer 1995 (Vol. 20, No. 1).

36 KEOHANE – MARTIN 1995, 40. p.

37 Ibid. 45. p.

38 SMITH, S 2000, 48. p.

39 KISS J. 2002, 59. p.

létező jelenségek, azonban nem ab ovo adottak, hanem társadalmilag konstruáltak, ezért aztán meg is változtathatóak. A konstruktivizmus tehát szakít a nemzetközi viszonyok determináción alapuló és ezáltal leszűkítő értelmezésével. A „társadalmilag konstruált” fogalma arra is vonatkozik, hogy tudásunk tárgyai értelmezésünkől és nyelvünkől nem függetlenek, azaz a minket körülvevő materiális világnak különböző kollektív jelentést⁴⁰ kölcsönzünk.⁴¹

A neoliberális institucionalizmushoz hasonlóan a konstruktivizmus is foglalkozik a normák szerepével, kiemelve azok központi jelentőségét. Azonban különbséget kell tennünk a szabályozó normák és konstituáló normák között, ugyanis a neoliberálisok a normákat pusztán szabályozó jellegűnek látják, mondván: a normák/rezsimek különböző előnyöket ígérve szabályozzák az államok magatartását, illetve segítik elő az együttműködésüket. Ezzel szemben a konstruktivizmus konstituáló normákról beszél, amelyek nem pusztán szabályozzák az államok magatartását, hanem az állami identitás és az államérdék meghatározásán keresztül tulajdonképpen az állami magatartás meghatározói is.⁴²

A konstruktivizmust érték- és normaközpontúsága teszi alkalmassá arra, hogy az EU-val mint a nemzetközi viszonyok sajátos szereplőjével foglalkozzon, azzal a szereplővel, amelynek jogrendszere és az uniós *acquis* olyan írott és íratlan normák tömegét tartalmazza, amelyek a tagállamai és harmadik országok magatartására is hatással vannak.

3. INTEGRÁCIÓELMÉLETEK

Az európai kül- és biztonságpolitika értelmezésének következő dimenzióját az integrációelméletek adják, amelyek az európai integráció működését, fejlődésének lehetséges és várható irányait leíró és magyarázó fogalmi konstrukciókat és modelleket hoznak létre. Az integrációelméletek több funkciót töltenek be: (1) leírják és magyarázzák az integrációs folyamatot; (2) megfelelő okozati összefüggések birtokában megkísérik megjósolni az integráció fejlődésének irányát, módját; (3) cselekvési mintát adnak, arra hogy mit kell tenni egy lehetséges eredmény elérése vagy éppen elkerülése érdekében; (4) olyan referenciafogalmakat alkotnak, amelyek mindenki számára érthetővé és kezelhetővé tesznek bonyolult folyamatokat, jelenségeket.⁴³

A második világháború óta több generációja született meg az európai integrációt tárgyaló elméleteknek. Az első hullámba a föderalizmus, a funkcionalizmus, a neofunkcionalizmus és a kormányközi megközelítés sorolható, amelyek a II. világháború utáni évektől az 1990-es évekig egymással versengve adták az integrációelméletek fősodrát. Majd az 1990-es évektől jelentek meg az összehasonlító politika elméletei (új institucionalizmus, többszintű kormányzás elmélete), amelyek alternatív értelmezési keretet nyújtottak az európai integráció számára.

40 Például egy muzulmán öngyilkos terrorista cselekménye a nyugati értékrendben az élet ellen elkövetett súlyosan elítélendő cselekmény, míg a fundamentalista muzulmán világban a dzsihád érdekében végrehajtott önfeláldozó magatartás, sőt adott esetben követelmény.

41 KISS J. 2009, 359. p.

42 KISS J. 2002, 61. p.

43 KENDE – SZÜCS 2006, 155. p.

3.1. Föderalizmus és neoföderalizmus

Az európai föderáció gondolata a II. világháború alatti – elsősorban baloldali – ellenállási mozgalmakban gyökerezett.⁴⁴ Az euroföderalisták tulajdonképpen az integráció végcélját jelölték meg: egy, a tagállamait egyesítő európai föderáció kialakítását; az EU-ra pedig mindvégig úgy tekintettek/tekintenek, mint egy alakulófélben levő föderációra. Nyíltan támadják az állami szuverenitás intézményét, és annak európai szintre történő „áttolását” tartják indokoltnak. A föderalizmus központi fogalmai az európai alkotmányozás és alkotmány, a szupranacionális szerveket felölelő európai intézményrendszer, valamint a jogharmonizáció és jogegységesítés. Időről-időre feltűnik annak követelése, hogy az Európai Unió közvetlenül vethessen ki és szedhessen be adókat a tagállamokban, így biztosítva a pénzügyi/költségvetési függetlenségét, továbbá az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolattartást.⁴⁵

A föderalizmus teóriáját alapvetően két okból éri kritika. Egyrészt, mert az európai integráció mindeddig nem érte el a végcél, azaz egy európai föderáció létrejöttét, másrészt mert nem adott támpontot, illetve megfelelő útmutatást a végcél eléréséhez.

A neoföderalizmus már realistábban látja az európai integrációt, kevésbé „maximalista”, mint a klasszikus föderalizmus. Az EU-t nem egy alkotmányos alapokon nyugvó embrionális föderációként kezeli, aminek csak ki kell fejlődnie idővel, és máris működőképes lesz, hanem egy olyan, a tagállamok által kötött nemzetközi szerződéseken alapuló sui generis politikai rendszerként, amely felmutat bizonyos föderációra emlékeztető jegyeket.

3.2. Funkcionalizmus és neofunkcionalizmus

A funkcionális elmélete is a nemzetállam meghaladását tűzi ki célul, hasonlóan a föderalizmushoz, azonban nem jogi és politikai eszközökkel, hanem gazdasági úton. A funkcionális útnak indítója David Mitrany, aki 1946-ban megjelent „Egy működő békerendszer” című könyvében szögezi le, hogy a létező állami struktúra magában hordozza a háborút, amelyet csak egy alternatív, nem állami struktúra fölépítésével lehet tartósan kiküszöbölni.⁴⁶ Mivel a nemzetállam többé nem képes kielégíteni az állampolgári szükségleteket és igényeket, ezért kell az állam bizonyos funkcióit, tevékenységeit a szupranacionális intézményekkel és technokrata hivatalnoki karral bíró (globális) integrációra ruházni. Az integrációnak a legkevésbé érzékeny, a leginkább politikamentes területekről kell kiindulnia, amilyen a gazdaság egy-egy szektora. Ez az ágazati-szektorális integráció aztán a spill over-hatáson⁴⁷ keresztül válik általánossá, egyre több gazdasági szektort elérve, végül egy átfogó szupranacionális, globális jellegű szervezet létrejöttét eredményezve.⁴⁸ Bár Mitrany a globális integráció lehetőségeit taglalta, és nem elsősorban az európai folyamatokra koncentrált, érdemes megjegyezni, hogy elképzeléseivel

44 Lásd Altiero Spinelli és Ernesto Rossi munkásságát.

45 KENDE – SZÚCS 2006, 161. p.

46 Ibid. 157. p.

47 Az integráció folyamatának egyik szektorról a másikra történő átcserélése, átgyűrűzése.

48 KENDE – SZÚCS 2006, 158. p.

ellentétben az európai integráció egyáltalán nem egy politikamentes területről indult ki, hiszen az első integrációs szervezet, az ESZAK a hadiipar alapjául szolgáló szén- és acéltermelést helyezte nemzetek feletti ellenőrzés alá. Kétséges az is, hogy létezik-e egyáltalán politikamentes terület.

Az európai integráció folyamatának eddigi legátfogóbb leírását, magyarázatát és fogalmi apparátusát az ötvenes évek közepén az USA-ban kialakuló neofunkcionalizmus adja.⁴⁹ A neofunkcionalizmus amellett, hogy elfogadja a funkcionalizmus alapvetéseit, számos saját tételt állít:

- az integráció kapcsán regionális, elsősorban nyugat-európai integrációról beszél;
- a létrejövő szupranacionális integrációnak idővel a külső biztonságot és a védelmet is biztosítania kell;
- a gazdasági integráció mellett politikai integrációt is preferál;
- a nemzeti politikai elitiek kizárása nem lehetséges az integráció alakításából.⁵⁰

Neofunkcionalista értelmezésben a spill over-hatásnak két formája van, a funkcionális és a politikai spill over. A funkcionális vagy gazdasági spill over esetében a bizonyos szektorokból kiinduló, de befejezetlen integráció tulajdonképpen önmagától áttérjed más ágazatokra, újabb és újabb területeket vonva be az integrációba. A végcél minden szektor teljes integrálása, hiszen minden átmeneti állapot instabillá teszi a rendszer egészének működését. A politikai spill over kifejezés azt a folyamatot takarja, amikor egy-egy szupranacionális intézmény feltűnése szükségszerűen maga után vonja a nemzetek feletti intézményrendszer és ezáltal egy nemzetek feletti politikai entitás kiépülését.⁵¹

Az integrációt szükségszerű és öngerjesztő folyamatként leíró spill over-hatás azonban nem érvényesül általánosan, hiszen amíg a funkcionális spill over-t a valós folyamatok alátámasztják,⁵² addig a politikai spill over ma inkább csak kívánság, és nem realitás. A politikai integráció egyik legfontosabb feltételére – és ezzel párhuzamosan a politikai spill over automatizmusának korlátjára – Balázs Péter hívja fel a figyelmet: „[...] a spill over-hatás akkor gerjeszt pozitív integrációs erőket, ha egymással szolidáris országok meghatározott köre közös politikai cél elérésére törekszik.”⁵³

3.3. A kormányközi együttműködés elmélete

Az európai integrációra vonatkozó kormányközi teóriák a nemzetközi viszonyok elméletei közül a realizmussal mutatnak hasonlóságot, amennyiben az államot a nemzetközi (és európai) viszonyok megkerülhetetlen és helyettesíthetetlen szereplőjének tartják. A kormányközi elméletek képviselői a föderalistákkal, funkcionalistákkal és neofunkcionalistákkal szemben nem a szupranacionális szervekre és intézményrendszerre, hanem a tagállamokra és azok érdekeire helyezik a hangsúlyt.⁵⁴

49 Elsősorban Ernst Haas és Leon Lindberg munkássága kiemelendő.

50 KENDE – SZÜCS 2006, 163. p.

51 MORAVCSIK 1993, 475. p.

52 Meg kell jegyezni, hogy a gazdasági területek integrációja erősen függ a közösségen belüli gazdaság dinamizmusától.

53 BALÁZS 2003, 264. p.

54 NAVRACSICS 1998, 25. p.

A történeti kormányközi megközelítés szerint az európai integráció jelenthet ugyan minden eddiginél szorosabb együttműködést, azonban a folyamat dinamikája a tagállamok akaratától függ. A történelmi tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy az államok csak akkor választják az integrációt (mintegy ultima ratio jelleggel), ha a nemzetközi együttműködés egyéb formái már nem elégségesek vagy megfelelőek a nemzeti célok eléréséhez.⁵⁵

A kormányközi elméleteken belül az ún. liberális kormányközi megközelítés első-sorban Andrew Moravcsik nevéhez fűződik. Moravcsik az integráció automatizmusával és önfenntartó természetével szemben leszögezi: ha meg akarjuk érteni az európai integrációt, akkor elsősorban a tagállamokat, a tagállami érdekek érvényesítése érdekében folytatott kormányközi alkufolyamatokat és megállapodásokat kell görcső alá vennünk.⁵⁶ Az elmélet három alaptételből indul ki:

- racionális állami viselkedést feltételez, azaz az állam magatartását elsődlegesen az állami érdekek/állami célok elérése orientálja;
- a nemzeti preferenciák formálódásának liberális megközelítését vallja, azaz a követendő állami érdekek/célok meghatározása az egyének és társadalmi csoportok aktív közreműködésével kerül kialakításra;
- az államok közötti együttműködés (ami tulajdonképpen alkudozások sorozata) kormányközi módját tartja elsődlegesnek, tehát az aktív társadalmi részvétellel meghatározott nemzeti preferenciák a tagállami kormányok egymás közötti tárgyalásai és megállapodásai során érvényesülnek.⁵⁷

A liberális kormányközi megközelítés is foglalkozik a szupranacionális szervekkel és intézményrendszerrel, elismeri azok létjogosultságát és jelentőségét, ugyanakkor, szemben a korábban tárgyalt elméletekkel, azoknak pusztán passzív szerepet szán. Eszerint a szupranacionális szervek nemhogy a nemzetállamok megszűnéséhez vezetnek, vagy csökkentik azok mozgásterét, hanem éppen ellenkezőleg, a tagállamok megerősödését eredményezik, mégpedig oly módon, hogy egy állandó és stabil fórumot teremtenek a tagállami egyeztetéseknek, amelyek révén a tagállamok egyrészt hasznos és gyors információkhoz jutnak, másrészt csökkenthetik az egyeztetéssel járó ún. tranzakciós költségeket.⁵⁸

3.4. Az összehasonlító politikatudomány elméletei

A kilencvenes évek elején az integrációelméletek újabb generációja bukkant fel, amely az EU-t sui generis politikai entitásként egy állam politikai berendezkedéséhez hasonlóan kezeli. Thomas Risse-Kappen az európai integrációt magyarázó mainstream elméletek hiányosságaival magyarázza az összehasonlító politikai elemzések elterjedését.⁵⁹ Ezek legfőbb jellemzője, hogy nem az állam hagyományos fogalmával operálnak, hanem az államot egymással összekapcsolódó intézmények hálózataként fogják fel, amelyben politikai és társadalmi csoportok, valamint a nemzeti kormányok interakciója zajlik.⁶⁰

⁵⁵ Ibid. 27. p.

⁵⁶ MORAVCSIK 1993, 476. p.

⁵⁷ Ibid. 480–482. p.

⁵⁸ Ibid. 507. p.

⁵⁹ RISSE – KAPPEN 1996, 58–59. p.

⁶⁰ Ibid. 57. p.

A racionális döntések intézményelvű megközelítése (rational choice institutionalism) szerint a kormányközi elméletek egyik legnagyobb hibája, hogy nem veszik figyelembe az államok által már létrehozott és működő intézmények és döntéshozatali eljárások struktúráját, jellemzőit és az ezekből fakadó következményeket. A közös kül- és biztonságpolitika példáján illusztrálva: az e téren tapasztalható nehézségek és kudarcok nem pusztán (vagy nem elsősorban) a terület kormányközi jellegéből fakadnak, hanem például a Tanácson belüli szavazási eljárási módból, azaz az egyhangúság főszabálykénti alkalmazásából.

A többszintű kormányzás (multi-level governance) elmélete az EU-ra komplex és többszereplős politikai entitásként tekint. Az EU-ban mint többszintű kormányzati rendszerben az érdekek, az információk és az interakciók folyamatos kavalkádja jellemző a szupranacionális intézmények, a nemzetállamok és különböző szubnacionális szereplők között.⁶¹ Az európai többszintű kormányzati rendszer kiépülését két folyamat tette lehetővé, egyrészt, hogy az integráció során eredetileg az állami szuverenitásból eredő bizonyos hatáskörök nemzetállami szintről európai szintre kerültek, másrészt a regionalizmus révén a legtöbb tagállamban különböző szubnacionális szereplők kapcsolódtak be a politikai döntéshozatal folyamatába.⁶² A megközelítés nem veti el kormányközi együttműködés képviselőinek gondolatát, miszerint a nemzetállam és azok kormánya továbbra is központi tényezői az európai politikának, azonban hangsúlyozza a szupranacionális intézmények függetlenségét. A többszintű kormányzás különböző szintjeit adó szupranacionális, nemzeti és szubnacionális politikai arénák egymással szorosan összekapcsolódnak, mégpedig oly módon, hogy a szubnacionális szereplők közvetlenül érintkeznek a nemzetek feletti intézményekkel, kikerülve a nemzeti szint közvetítő közegét.⁶³

A többszintű kormányzás rendszere először a strukturális és kohéziós politika területén épült ki, majd más politikákban is „gyökeret vert”, ugyanakkor a közös kül- és biztonságpolitika máig szigorúan fenntartott kormányközi együttműködési jellegéből adódóan a KKBP terén a teória csak korlátozottan alkalmazható.

4. AZ EU KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁRA VONATKOZÓ ELMÉLETEK

A külpolitikai kooperációs mechanizmus, az Európai Politikai Együttműködés 1970-ben történt elindítása óta egyre több olyan teória született, amely az Európai Unió nemzetközi szerepéről, szerepvállalásáról, feladatairól és külpolitikai eszközrendszeréről értekezik. Ahogy arra Gazdag Ferenc is rámutat, sok kutató úgy tartja, hogy nincs szükség külön az EU kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméleti konstrukciókra, mert a nemzetközi viszonyok elméletei révén megoldható az Európai Unió nemzetközi szerepének, tevékenységének vizsgálata. Az EU külpolitikájával foglalkozó szakemberek és koncepciók száma azonban az Európai Politikai Együttműködés kialakítása, valamint a közös kül- és biztonságpolitika létrehozatala óta folyamatosan nő.⁶⁴ Ennek legfőbb oka, hogy az Európai Unió esetében a nemzetközi viszonyoknak egy teljesen egyedi, sajátos,

61 KENDE – SZÜCS 2006, 176. p.

62 HOOGHE – MARKS 2001, xi.

63 Ibid., 4. p.

64 GAZDAG 2005b, 19. p.

sui generis szereplőjéről van szó,⁶⁵ amely ugyan már meghaladja a klasszikus nemzetközi szervezetek ismérveit, de még nem rendelkezik az állami attribútumok minden elemével. Jacques Delors szavaival: az EU egy „azonosítatlan politikai objektum”.⁶⁶ Egy olyan politikai entitásról van tehát szó, amely sajátos elegyét adja a szupranacionális és a kormányközi együttműködésnek, és amelyet a permanens bővítések és mélyülések eredményeképpen állandó evolúció jellemez.

Az EU, horizontális és vertikális fejlődése következtében, egyre kevésbé viselkedik nemzetközi szervezetként; a tagországainak közösségeként egyre inkább a nemzetközi viszonyok fő aktorára, az államra hasonlít. Az EU külkapcsolati rendszerét vizsgálva megállapítható, hogy a harmadik országok gyakorlatilag egyenértékű félként kezelik az Uniót mind a nemzetközi szerződések kötése, mind a diplomáciai kapcsolatok létesítése területén, és élénk figyelemmel kísérik az EU külkapcsolati tevékenységét. Az EU mint a nemzetközi viszonyok speciális alanya tulajdonképpen folyamatosan arra törekszik, hogy egyre markánsabb módon jelenjen meg a nemzetközi politikában, létrejöttét követően a külkapcsolati rendszerének kiépítése során bizonyos kivülálló országok esetében⁶⁷ kifejezetten igényelte a saját nemzetközi elismertetését.⁶⁸

A közös kül- és biztonságpolitika 1992-es létrehozatala ellenére folyamatosan hallhatóak voltak azok az érvek, miszerint az EU nem rendelkezik külpolitikával, illetve, hogy ha bír is ilyennel, az komoly hiányosságokkal jellemezhető. Hazel Smith két típusát különbözteti meg a KKBP-t és az KBVP-t érő kritikáknak: strukturális/intézményi, valamint képességbeli okokból nem lehet európai kül- és védelempolitikáról beszélni.

A legfontosabb strukturális/intézményi kritikák:

1. Az Európai Unió nem szuverén szereplője a nemzetközi politikának: ezen kritika szerint az EU pusztán a tagállamainak szervezete, amely maga sem szuverenitással, sem nemzetközi jogalanyisággal nem rendelkezik, ezért nem szuverén szereplője a nemzetközi viszonyoknak.⁶⁹ Ami a szuverenitás kérdését illeti, az alapító szerződések keretében a tagállamok számos területen ruházták át az Unióra a hatáskörüket, amelynek eredményeképpen az EU szuverenitást gyakorol, még ha ez a tagállamoktól származó és azoktól el nem választható szuverenitás is. A nemzetközi jogalanyiség kérdése már nem zárható le ilyen röviden, ugyanis a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig, azaz 2009. december 1-jéig, az Európai Unió valóban nem rendelkezett nemzetközi jogalanyisággal, csak annak első pillére, az Európai Közösség. Ennek birtokában az Európai Közösség nemzetközi szerződéseket köthetett, és önállóan léphetett fel a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokban azokon a területeken, ahol hatáskörrel rendelkezett. A második két pillér, a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés⁷⁰ területén viszont az Unió nem rendelkezett nemzetközi jogalanyisággal.

65 TOCCI 2008, 1. p.; KROHN 2009, 3. p.; BALÁZS 2002, 27. p.; TUOMIOJA 2009, 3. p.

66 Id. SZOLCSÁNYI 2006, 25. p.

67 Itt elsősorban a KGST-országokat kell érteni, amelyeket az EK 1974-ben kifejezetten felszólított (bár akkor eredménytelenül) a kétoldalú nemzetközi szerződések kötésére, amely lépés az EGK de facto elismerését jelentette volna.

68 BALÁZS 2002, 28–29. p.

69 SMITH, H 2002, 2. p.

70 Az Amszterdami Szerződés értelmében a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés leszűkült, és elnevezése megváltozott büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre.

A KKBP-t sokkal szigorúbban és realistábban megítélő Christopher Hill azonban szerencsésebbnek tartja megkülönböztetni a nemzetközi szereplő és a nemzetközi jelenlét fogalmát. Sjöstedt definícióját követve megállapítja, hogy a nemzetközi szereplő egy olyan entitás, amely (1) más szereplőktől és a környezetétől elkülönül; (2) autonóm, azaz saját döntéseket és jogszabályokat alkot; (3) olyan, a nemzetközi szintű cselekvéshez szükséges strukturális előfeltételekkel rendelkezik, mint a nemzetközi jogalanyiség, diplomáciai szervezetrendszer és a képesség, hogy tárgyalásokat folytasson harmadik felekkel.⁷¹ Hill célszerűbbnek tartja az EU esetében inkább nemzetközi jelenlétről beszélni, azaz elismerni azt, hogy az EU ugyan hatással van a nemzetközi viszonyokra és partnerei magatartására, de nem szuverén szereplője a nemzetközi politikának.⁷²

2. *Az EU a tagállamainak alárendelt entitás:* ez az EU külpolitikáját tagadó érv szoros kapcsolatban áll az előző argumentummal, és lényegében azt jelenti, hogy az Európai Unió pusztán eszköz a tagállamok számára. Természetesen az EU nem a tagállamaitól független szereplője a nemzetközi viszonyoknak, de ebből még nem következik, hogy csupán azok eszközeként funkcionálna.⁷³ Cselekvőképességét a külpolitika területén mi sem bizonyítja jobban, hogy immár huszonnyolc tagállam eltérő érdekeit kell közös nevezőre hoznia a közös fellépés érdekében, és ez a törekvése a nehézkes döntéshozatal ellenére általában sikeresnek tekinthető.⁷⁴

3. *A centralizált döntéshozatali képesség és az egységes végrehajtás hiánya:* mivel az EU nem rendelkezik centralizált döntéshozattal és egységes végrehajtó hatalommal – mint például az államok esetében a kormány és/vagy a köztársasági elnök –, ezért nem képes önálló külpolitika alakítására. Hazel Smith szerint azonban a kritikusok összekeverik a gyors és hatékony külpolitikai döntéshozattal az önálló külpolitika alakításának képességével. Ha ugyanis a külpolitikai döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát nézzük, ott valóban egy, az államokénál lassabb és nehezebb döntéshozatali mechanizmusról beszélhetünk, de ez még nem ok arra, hogy elvitassuk az uniós külpolitika létjogosultságát.⁷⁵

A képességbeli hiányosságokat hangsúlyozó kritikák:

1. *A katonai képességek hiánya:* mivel az EU nem rendelkezik saját katonai erővel, és lényegében a tagállamaira van utalva katonai képességek tekintetében, ezért nem alakíthat saját kül- és védelempolitikát. Azonban számos állam sem rendelkezik hatékony katonai erővel (például Costa Rica, Izland), de a legtöbb elemző elfogadja, hogy ezeknek az országoknak is van saját külpolitikája. A megfelelő katonai potenciál tehát nem feltétele az önálló külpolitikának.⁷⁶

2. *Az elvárások és a képességek közötti szakadék:*⁷⁷ lényegében ez azt jelenti, hogy az Európai Unió politikai állásfoglalások sokaságát adja ki a nemzetközi eseményekkel

71 HILL 1993, 309. p.

72 Ibid. 309. p.

73 SMITH, H 2002, 3. p.

74 Kiemelendő azonban, hogy a közös álláspont kialakítása az EU-t, illetve a tagállamok nemzeti érdekeit közvetlenül érintő válságok esetén mutatkozik problematikusnak, ami többször is kiütöközt a nyugat-balkáni konfliktusok kapcsán, legutóbb Koszovó függetlenségével összefüggésben.

75 SMITH, H 2002, 4. p.

76 Ibid. 5. p.

77 Christopher Hill fogalmazta meg és fejtette ki az EU céljai, illetve a vele kapcsolatos elvárások és a valós tevékenysége, valamint képességei közötti szakadék elméletét, amelyet később, a KKBP fejlődésével módosított. Részletesebben lásd: HILL 1993, 306–313. p.; HILL 1994, 103–126. p.; HILL 1998, 18–38. p.

összefüggésben, azonban csak igen kevés esetben képes hatékony cselekvésre, illetve fellépésre a nemzetközi viszonyok alakítása érdekében. Az elvárások és a képességek közötti szakadék több okból is kialakulhat, akár a tagállamok közötti érdekellentétből és az ebből fakadó nézeteltérésből, akár a rendelkezésre álló eszközök – különösképpen a megfelelő katonai képességek – hiányából. Azonban a külpolitikai célkitűzések, elvárások és azok elérése között nem csak az Unió esetében beszélhetünk anomáliáról; nagyon sok esetben az államok is olyan célokat követnek, amelyek később nem, vagy nem az eredeti elképzeléseknek megfelelő eredményt hoznak. Példaként említhető az Egyesült Államok koreai és vietnami háború kapcsán megfogalmazott céljai és a majdani eredmények között tátongó űr.⁷⁸

3. *A hatékonyság hiánya nemzetközi válságokban:* ez lényegében az előző érv egy variációját jelenti, azzal az eltéréssel, hogy az ezt hangoztatók elismerik az EU-t fontos nemzetközi aktorként – főleg a nemzetközi kereskedelem és a fejlesztéspolitika területén – de rámutatnak a nemzetközi válságok gyors és hatékony kezelésének gyengeségeire, ami korlátok közé szorítja az Unió külpolitikai ambícióit.⁷⁹

Smith végül arra a következtetésre jut, hogy sem koncepcionális, sem gyakorlati oka nincs a kritikusoknak az EU kül- és biztonságpolitikájának tagadására. Ha a külpolitika alatt azt a képességet értjük, hogy valamely szereplő politikát alakít és alkalmaz külföldön, amely a saját értékeinek, érdekeinek és belső politikáinak érvényesülését szolgálja, akkor az EU rendelkezik kül- és biztonságpolitikával.⁸⁰

4.1. A civil hatalom koncepciója

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalására vonatkozó egyik legismertebb elméleti konstrukció, a civil hatalom koncepciója 1973-ból Francois Duchéne-től származik, aki abból a megállapításból indult ki, hogy az Európai Közösségek 1973-as bővülése egészen más nemzetközi környezetben zajlott le, mint ami az alapító atyákat orientálta az ötvenes években. Az alapító államok politikai vezetése két feltevésre alapozta az integrációt: az egyik, hogy az államok közötti gazdasági rivalizáció helyett a nemzetközi kooperációt preferálják, illetve a másik, miszerint az egyre fokozódó hidegháborúban a szovjet fenyegetéssel szemben csak a kollektív védelemre támaszkodhatnak.⁸¹

Az 1970-es évekre azonban változás következett be: a nyugati kollektív védelem és a Nyugat gazdasági sikere lecsökkentette a Szovjetunióval szembeni félelmet, ugyanakkor az integráció eredményezte gyors gazdasági növekedésnek ára is volt. Az egymással együttműködő nyugati országok és társadalmak között látványosan nőtt a kölcsönös függőség mértéke, azaz politikai és gazdasági viszonyaik – beleértve a negatív folyamatokat is – egyre inkább hatással voltak egymásra. Ez a kölcsönös függőség sok esetben az érintett társadalmak közötti feszültségekhez, intoleranciához vezetett, annak ellenére, hogy a nacionalizmust a nyugati országok hivatalos politikája folyamatosan ostromozta. A nemzetközi biztonsági helyzet is változó képet mutatott: azon tendencia, hogy az USA

78 SMITH, H 2002, 6. p.

79 Ibid. 6–7. p.

80 Ibid. 7. p.

81 DUCHÉNE 1973, 2. p.

tartózkodott az eurázsiai ügyekbe való közvetlen beavatkozástól, az enyhülés éveit és a Távol-Kelet nemzetközi súlyának fokozódása olyan új kérdések voltak, amelyek gondolkodóba ejtették az európai integráción belüli államokat: hogyan is érvényesíthetnék legsikeresebben érdekeiket a megváltozott nemzetközi arénában. Ebben az új nemzetközi gazdasági és biztonsági helyzetben került sor az EK első bővítésére, amelynek során Nagy-Britannia, Írország és Dánia csatlakozott az integrációhoz 1973. január 1-jével. Nagy-Britannia belépésével véget ért Nyugat-Európa majd két évtizedes kettéosztottsága, valamint lehetővé és egyszersmind szükségessé vált a közös piacon túllépő gazdasági és politikai unió kialakítása.⁸²

Az Európai Közösség megváltozott külső és belső feltételei miatt Duchéne az európai integráció előtt álló külpolitikai alternatívák számba vételét és vizsgálatát szorgalmazta, amelyek közül hármat emelt ki: az európai szuperhatalom elképzelését, a semleges közösség elméletét és végül az európai civil hatalom koncepcióját.⁸³

Az európai szuperhatalom víziója nem volt rendszeridegen elképzelés a hidegháborúban egymással szembenálló szuperhatalmak korában, ráadásul ez a Szenárió bizonyos tagállamok számára – amelyek korábban a világpolitika meghatározó szereplői voltak – rendkívül vonzó külpolitikai alternatíva volt. A szuperhatalmi reményeket ráadásul hatásos statisztikákkal is alá lehetett támasztani, ugyanis a kibővült Európai Közösség a világ lakosságának közel tíz százalékát, a világkereskedelem harminc százalékát és a megtakarítások negyven százalékát tudhatta magáénak. A szuperhatalmi státusz szubjektív feltételét az adta, hogy bár a nyugat-európai gazdasági struktúrák és politikai attitűdök sok tekintetben megváltoztak a II. világháborút követően, azonban az államok hagyományos hatalmi és presztízspolitikája tovább élt, különösen a nukleáris hatalommal bíró Franciaországban és Nagy-Britanniában. A szuperhatalmi státusnak azonban elengedhetetlen feltételei voltak. Az európai szuperhatalomnak megfelelő nukleáris elrettentő erővel kellett volna rendelkeznie, de ezt Franciaország és Nagy-Britannia sem egyenként, sem összefogva nem volt képes biztosítani, ugyanis ezek az országok nem voltak képesek helyettesíteni a nukleáris, gazdasági és politikai értelemben is messze nagyobb erőt képviselő Egyesült Államokat. A szuperhatalmi státushoz elengedhetetlen lett volna továbbá egy közös európai haderő megléte is, ez azonban szupranacionális jellegű európai föderációt feltételezett, amely csak igen távoli célkitűzés lehetett. Az európai szuperállam kialakulása előtt tehát leküzdhetetlennek tűnő akadályok álltak.⁸⁴

A második lehetőség, a semleges közösség elképzelése elsősorban a politikai baloldali számára volt vonzó alternatíva. Maga Duchéne az Európai Közösség esetében ezt azonban nem tartotta járható útnak, ugyanis egy olyan nemzetközi szereplő, amelyik a világ népességének tíz százalékát, a világkereskedelem harminc százalékát és a megtakarítások negyven százalékát adta, nem tarthatta magát távol a nagyobb nemzetközi konfliktusoktól. Ráadásul a semleges Európa azt is feltételezte volna, hogy az Egyesült Államok és a Szovjetunió garantálja, hogy csapatait távol tartja a demilitarizált Európától.⁸⁵

A harmadik – Duchéne által preferált – utat az jelentette, ha az Európai Közösség civil hatalomként funkcionálna. A két világháború aláásta Európa hagyományos katonai

82 Ibid. 3–4. p.

83 Ibid. 7. p.

84 Ibid. 8–13. p.

85 Ibid. 14–15. p.

és politikai hatalmát, amelynek következtében a tisztán katonai eszközök alkalmazása vesztett korábbi jelentőségéből, és egyre inkább a befolyásszerzés és a cselekvés civil formái kerültek előtérbe. Ezek közül az egyik, és talán a legfontosabb, a gazdasági eszközök alkalmazása, amelyet alátámasztott az is, hogy az Európai Közösség volt a világ negyedik gazdasági centruma az 1970-es években. A nyugat-európai katonai potenciál csökkenésének azonban nem csak objektív okai voltak, hanem a jelenség olyan szubjektív, pszichológiai gyökerekkel is rendelkezett, miszerint az urbanizált európai polgárság a jogokon és értékeken alapuló demokratikus és civil megoldásokat preferálta a klasszikus hatalmi politikával szemben. Ezért az EK érdeke az, hogy alapvetően a gazdasági hatalmára támaszkodva „domesztikálja” az államok közötti viszonyokat, mégpedig mind a saját tagállamai közötti, mind a harmadik államokkal fennálló kapcsolatokat. Duchéne a nemzetközi kapcsolatok domesztikálása alatt azt érti, hogy a nemzetközi problémákat tárgyalásokon és szerződéseken alapuló politikával és az ezekből fakadó közös felelősségvállalással kell kezelni. Ennek kapcsán hívja fel a figyelmet az EK-n belüli kohézió növelésének és a tagállamok közös cselekvésének szükségességére. Kiemelten kezeli továbbá a védelmi területen történő kooperáció kérdését, ugyanis ennek hiányában az a veszély fenyeget, hogy a tagállamok kizárólag saját, egyéni érdekeiket követve egyéni politikákat alkalmaznak ezen a területen, amely alááshatja az Európai Közösség jövőjét. Az EK feladata tehát, hogy olyan nemzetközi erővé váljon, amelynek célja a polgári és demokratikus standardok terjesztése a nemzetközi politikában, és mindezt csak úgy tudja hatékonyan végrehajtani, ha tagállamai elkötelezettek az egymással és a harmadik országokkal való kooperáció iránt.⁸⁶

Az 1970-es évek eleje, a détente és a helsinki folyamat kedvezett a civil hatalom koncepciója kialakulásának, amely ma is széles támogatásnak örvend annak ellenére, hogy az EU bizonyos katonai képességekre tett szert, illetve számos katonai válságkezelési műveletet indított az KBVP felállításá óta.

Richard Whitman 2002-es tanulmányában amellett érvel: annak ellenére, hogy 1992-ben létrejött az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, és ennek keretében 1999-ben elindult az európai biztonság- és védelempolitikai kialakítása, ma is van létjogosultsága az EU esetében civil hatalomról beszélni. A katonai képességek csak végső eszközök az EU kezében, hogy szükség esetén és ultima ratio jelleggel a nemzetközi interakció egyéb, civil eszközeit védelmezzék.⁸⁷

Whitman szerint az EU-nak mint civil hatalomnak alapvetően négyféle eszköz áll a rendelkezésére, hogy harmadik államokkal vagy államok csoportjával szemben érvényesítse külpolitikai célkitűzéseit:

Az *informális eszköztár* stratégiai jelentőségű informális eszközöket, illetve speciális informális eszközöket ölel fel. A stratégiai jelentőségű eszközök közé tartozik a Maastrichti Szerződés által bevezetett együttes fellépés és közös álláspont, valamint az Amszterdami Szerződésben szereplő közös stratégia intézménye.⁸⁸ Ezen eszközök segítségével az Európai Unió világosan meg tudja fogalmazni egy bizonyos nemzetközi

⁸⁶ Ibid. 18–21. p.

⁸⁷ WHITMAN 2002, 25. p.

⁸⁸ A Lisszaboni Szerződés szűkítette a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható jogi aktusok körét, és a korábban alkalmazott általános iránymutatás, közös stratégia, együttes fellépés és közös álláspont helyett bevezette az általános iránymutatás és határozat intézményét.

kérdésben vagy egy bizonyos állammal, régióval kapcsolatban kialakított álláspontját, illetve közös válaszlépéseket hozhat. A speciális informális eszközök közé tartoznak a közös kül- és biztonságpolitika körében megfogalmazott nyilatkozatok.⁸⁹ Sok esetben a nyilatkozattétel hiányának is üzenetértéke van az EU részéről. Ez jele lehet például annak, hogy a tagállamok valamely nemzetközi kérdésben nem tudtak közös véleményre jutni, és ezért nem fogalmaznak meg ezzel kapcsolatosan közös nyilatkozatot.

Az *eljárási eszközrendszer* keretében az Európai Unió a harmadik országokkal vagy országcsoportokkal bilaterális vagy multilaterális megállapodásokon keresztül intézményesíti kapcsolatát. Ez az EU által tradicionálisan alkalmazott megoldás nyíltan demonstrálja az EU nemzetközi viszonyok szabályozására és intézményesítésére (azaz domesztikálására, civilizálására) irányuló törekvését.⁹⁰ Az EU által megkötött két- és többoldalú nemzetközi megállapodások különböző jogi formát ölthetnek, amelyeket az alapszerződések tartalmaznak.⁹¹ Az Unió által megkötött megállapodások keretében működő politikai párbeszéd szintén különböző szinteken, illetve fórumokon zajlik, többek között társulási vagy együttműködési tanácson, miniszteri találkozókra, az EU soros elnökségét betöltő országgal, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel vagy a Bizottság elnökével folytatott találkozókra.

A *transzfer vagy átvitel* kifejezéssel fémjelzett eszközcsoport azokat a pénzügyi, gazdasági és technikai támogatásokat jelenti, amelyeket az EU nyújt harmadik országoknak, és ennek révén próbálja meg külpolitikai célkitűzéseit érvényesíteni. Ki kell emelni a negatív transzfer vagy más néven az EU által alkalmazott gazdasági, pénzügyi szankciók intézményét (például embargó elrendelése egy adott ország bizonyos termékeivel kapcsolatban), amely szintén hatékony eszköz az EU kezében harmadik országok külpolitikájának befolyásolására.⁹²

Az Unió számára az egyik legkézenfekvőbb eszköz külpolitikájának érvényesítésére a *fizikális jelenlét, a képviselet biztosítása* harmadik országokban vagy nemzetközi szervezetekben – ezt Whitman nyílt, illetve nyilvános eszköznek nevezi. Az EU fizikai jelenléte, illetve képviselete ölthet állandó jelleget, például korábban a Bizottság delegációi vagy jelenleg az Európai Külügyi Szolgálat révén, emellett az Unió bizonyos időszakokra vonatkozóan is biztosíthatja a jelenlétét, többek között különleges megbízottak⁹³ útján. Az EU képviseletében kiemelkedő szerepet tölt be az Amszterdami Szerződés által létrehozott új poszt, a kül- és biztonságpolitikai főképviselői⁹⁴ tisztség.⁹⁵

Hans W. Maull a nemzetközi viszonyok posztmodern szereplőjeként emlegeti az Európai Uniót, amely az együttműködés és a stabilitás megtestesítője lehet a hidegháború után kialakuló új világrendben. Kiindulópontja, hogy az Európai Unió jelen-

89 WHITMAN 2002, 14–15. p.

90 Ibid. 16. p.

91 A Lisszaboni Szerződés részét képező, az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében többek között társulási megállapodást (217. cikk), fejlesztési együttműködési megállapodást (209. cikk), gazdasági, pénzügyi és műszaki megállapodást (212. cikk) köthet.

92 WHITMAN 2002, 16–17. p.

93 A különleges megbízottak a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő munkáját segítik egy-egy problematikus országban vagy régióban. Jelenleg az EU tíz különleges megbízottat tart fent Afganisztánban, az Afrikai Unióban, Bosznia-Hercegovinában, Északkelet-Afrikában, Közép-Ázsiában, Koszovóban, a Közel-Keleten, a Dél-Kaukázusban és Grúziában, a dél-mediterrán régióban, Szudánban és Dél-Szudánban.

94 A Lisszaboni Szerződés külügyi és biztonságpolitikai főképviselőre módosította az elnevezést.

95 WHITMAN 2002, 18. p.

tősege megnőtt a hidegháború utáni években, és ez elsősorban azon tevékenységének köszönhető, amit Duchêne az államok közötti kapcsolatok domesztikálásának nevezett. Ennek során az EU az államok közötti együttműködésnek egy olyan alternatív formáját dolgozta ki, amelynek sikerült a háborút kiiktatnia Európában, és amely az egyéni szabadságon, gazdasági prosperitáson, joguralmon alapuló demokratikus létformát alakított ki a határain belül. Az integráció sikere az Európai Uniót posztmodern nemzetközi erővé tette.⁹⁶

Maull nem tartja kizártnak, hogy egy civil hatalom katonai eszközökkel rendelkezzen, és alkalmazza azokat az egyéni vagy éppen a kollektív védelem biztosítása érdekében, valamint az emberi jogok védelme kapcsán alkalmazott humanitárius intervenciók során.⁹⁷ A civil hatalom fogalmi kritériumait az alábbiak szerint határozza meg:

- a nemzetközi együttműködés szükségességének elfogadása;
- a külpolitikai célok elérése során elsősorban nem katonai, azaz gazdasági és diplomáciai eszközök alkalmazása, a katonai megoldásoknak ultima ratio jellegét szánva;
- hajlandóság szupranacionális struktúrák kiépítésére és fenntartására bizonyos kérdések és politikaterületek nemzetek feletti kezelése érdekében.⁹⁸

A civil hatalmi lét tehát nem jelenti azt, hogy egy ilyen hatalom nem lenne képes vagy éppen hajlandó katonai eszközöket alkalmazni, hanem sokkal inkább abban ragadható meg a lényege, hogy soha nem egyoldalúan és önkényesen, hanem kollektív módon és nemzetközi legitimitás birtokában alkalmaz katonai erőt, kizárólag annak a központi célnak az érdekében, hogy „civilizálja” a nemzetközi politikát.

Maull számba veszi azokat a tényezőket, amelyeken az Európai Unió mint posztmodern civil erő⁹⁹ nemzetközi befolyása nyugszik. Ezek közül a legfontosabb az uniós tagság perspektívája, amely az államok béke, biztonság, prosperitás, stabilitás utáni vágyán alapszik. Arra is rámutat, hogy amilyen erős befolyást tud gyakorolni az EU a tagság ígéretén keresztül, annyira korlátozott is ez az eszköz, hiszen csak meghatározott földrajzi és kulturális határokon belül tudja érvényesíteni. Ráadásul az EU-tagság jövőbeni vonzereje igencsak kétséges, két okból is. Az egyik, hogy a további bővítések hatására a már EU-tagállamok számára az uniós tagsággal járó előnyök csökkennek, míg az azzal járó költségek egyre csak nőnek, az újonnan csatlakozók pedig csak egyre szigorúbb feltételekkel nyerhetik el a tagságot. A másik ok, ami erodálja az EU-tagság értékét, hogy a bővítések eredményeképpen egyre nehezebbé válik az EU kormányzása, ami a politikáinak hatékonyságát is kedvezőtlenül befolyásolja. Az uniós tagság mint az EU befolyásolási eszköze elsősorban azon nyugszik, hogy mi az Európai Unió, és nem azon, hogy miként cselekszik. Mivel földrajzilag behatárolt a bővítés alkalmazásának köre, ezért elsősorban regionális, és nem globális civil erővé teszi az Európai Uniót, bár egy olyan régióban vál-

96 MAULL 2005, 778. p.

97 Példaként hozza fel az általa civil hatalomként emlegetett Német Szövetségi Köztársaságot és Japánt. Az NSZK rendelkezett a hidegháború legnagyobb részében Nyugat-Európában a legnagyobb hagyományos (tehát nem nukleáris) haderővel, és az 1980-as évektől kezdve Japán is félelmetes katonai erőre tett szert.

98 MAULL 1990/1991, 92. p.

99 Maull különbséget tesz a premodern vagy modern hatalom és a posztmodern erő fogalma között, azt állítva, az EU sokkal inkább posztmodern erő, ami azáltal gyakorol hatást környezetére, ami és nem azáltal, ahogyan cselekszik.

hat ezáltal vezető erővé, amelybe olyan problémákkal terhelt területek is beletartoznak, mint a Balkán, a Mediterráneum vagy éppen a Közel-Kelet.¹⁰⁰

Az Európai Uniónak további eszközök is a rendelkezésére állnak, hogy befolyásolhasa a nemzetközi viszonyok szereplőit. Ide tartozik a társulás intézménye,¹⁰¹ a diplomácia (elsősorban a multilaterális diplomácia), az anyagi és pénzügyi ösztönzők vagy éppen az ilyen jellegű szankciók alkalmazása, valamint azok az emberi és intézményi források, amelyeket a konfliktusmegelőzés és a válságokat követő helyreállítás, illetve államépítés során alkalmaz. Az 1970-es évektől kezdve az Európai Unió a fent említett eszközök alkalmazásával igyekszik a nemzetközi kapcsolatokat civilizálni, mégpedig két módon: egyrészt az államokon belüli, másrészt az államok közötti interakciók átalakításával. Az államokon belüli viszonyok civilizálása egyet jelent a demokratikus berendezkedés kialakításával, amely magában foglalja a jogállamiság, a joguralom elvét, az emberi és polgári jogok tiszteletben tartását és a jó kormányzás követelményét. Az Európai Unió első lépése a demokratikus berendezkedés kialakítása érdekében az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet volt, ahol három kosárban tárgyalták meg a kommunista blokkba tartozó országokkal a konferencia témáit: az első kosárban a biztonsági kérdéseket, a másodikban a gazdasági együttműködés lehetőségeit, a harmadikban pedig az emberi és szabadságjogok, valamint a demokrácia követelményeit. Ezt követően számos uniós program részét képezte a demokrácia kiépítésének segítése a partnerországokban, többek között a PHARE, a TACIS programokét, illetve a Barcelonai Folyamatét. A legutóbbi években pedig a demokrácia és a jó kormányzás támogatása összekapcsolódott a törekenny, illetve a bukott államokban történő államépítéssel, amelyben az EU az összes többi nemzetközi szereplőnél jobb teljesítményt mutat, annak ellenére, hogy számos esetben az Unió tevékenysége is hagy kívánni valót maga után ezen a területen.¹⁰²

Az államok közötti kapcsolatok civilizálása során az EU egyrészt megpróbálja a regionális együttműködések, integrációk kialakítását elősegíteni a világ más részein, illetve ösztönözni az egyes régiók közötti kooperációt, másrészt az emberi jogok és a joguralom elvének univerzális érvényesülése és kikényszerítése érdekében vezető szerepet vállalt a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court- ICC) felállításában. Harmadrész támogatja a hatékony multilateralizmus kialakítását elsősorban olyan témákban, mint az Észak-Dél szakadék, az arab-izraeli konfliktus, a fejlesztési és nemzetközi környezeti kérdések, valamint a leszerelések és a tömegpusztító fegyverek terjedésének problémája.¹⁰³

Stelios Stavridis az Európai Uniót egyértelműen civil hatalomnak tartja, de felhívja a figyelmet arra, hogy az eredetileg Duchene által bevezetett fogalom túlzottan a nem katonai eszközrendszerre hangsúlyozza, kevésbé kidolgozva a civil hatalom másik nagyon fontos jellemzőjét, azaz a civil célok követését, úgy mint a demokrácia, a jogállamiság, a nemzetközi együttműködés, a fenntartható fejlődés elősegítése, valamint az emberi- és kisebbségi jogok védelme.¹⁰⁴ Ebből következően az, hogy az Európai Tanács 1999-es közli döntése nyomán kiépült az európai biztonság- és védelempolitika – azaz az EU „militarizálódott” –, egyáltalán nem eliminálja a civil hatalom elméletének létjogosultságát,

100 MAULL 2005, 782–783. p.

101 Az Európai Unió bővítésének fent említett nehézségei miatt a jövőben a társulás nagyobb szerephez juthat az EU eszköztárában.

102 MAULL 2005, 785. p.

103 Ibid. 786. p.

104 STAVRIDIS 2001, 6. p.

hiszen az EU továbbra is ezeket a civil célokat kívánja érvényesíteni. Stavridis tulajdonképpen a civil hatalom fogalmának áértékelését javasolja, mégpedig oly módon, hogy a nem katonai eszközrendszerrel a civil hatalmi célok követésére kerüljön a hangsúly.¹⁰⁵

Fontos kiemelni, hogy az Európai Unió önreflexiójában is kiemelt szerepe van a civil hatalom koncepciónak. Számos uniós tisztségviselő identifikálta az EU-t civil hatalomként. Romano Prodi bizottsági elnök Európai Parlament előtt elmondott beszédében hangsúlyozta: „A fejlődés és a kontinentális integráció demokrácián, szabadságon és szolidaritáson alapuló modelljét hoztuk létre– és ez a modell működik. [...] Ezeknek az alapelveknek a terjesztése, és a társadalmi modellünk megosztása Dél- és Kelet-Európa békére, igazságosságra és szabadságra vágyó népeivel, nem imperializmus. Európának igenis tovább kell mennie. A célunk a globális civil hatalommá válás kell legyen, amely a fenntartható globális fejlődést szolgálja. Európa csak a fenntartható globális fejlődés biztosításával szavatolhatja saját stratégiai biztonságát.”¹⁰⁶

Javier Solana is az EU civil hatalmi jellegét hangsúlyozta 2002. május 23-án a Nemzetközi Kapcsolatok Dániai Intézetének konferenciáján tartott beszédében: „Az új geopolitikai környezetben az Európai Unió a stabilitás, a demokrácia és a prosperitás vonzó pólusát jelenti. Maximalizáltuk „nettó stabilitás-exportőr” szerepünket azáltal, hogy elismertük az Unióhoz való csatlakozás legitim törekvéseit, miközben hangsúlyoztuk: ez az aspiráció a közös értékeink iránti elkötelezettség függvénye. Következésképpen, a bővítés fogja biztosítani, hogy ezen értékek tartsák össze Európát, mind belülről, mind a világ többi részével kialakított kapcsolatokon keresztül. Először láthatjuk a történelmünkben, hogy kontinensünk egységesülése és stabilitása nem hódítás vagy a hatalom fegyverek által biztosított egyensúlyán alapul, hanem a civilizációnkat inspiráló értékek önkéntes elfogadásán.”¹⁰⁷

4.2. Az európai szuperhatalom és katonai hatalom elmélete

A civil hatalom koncepció megszületésével párhuzamosan Johan Galtung az Európai Községek kialakulóban lévő szuperhatalmi jellegét hangsúlyozta. Galtung szerint az EK az USA és a Szovjetunió mellett szuperhatalmi státusra törekszik, amelynek jellemzője egy újfajta imperializmus, aminek azonban messzire visszanyúló hagyományai vannak az európai történelemben. A „Pax Bruxellana”, azaz egy Brüsszel központú és az EK érdekei szerint formálódó világrend kialakításához alapvetően háromféle eszköz áll az EK rendelkezésére: az ún. forrás-hatalom (resource power), a strukturális hatalom (structural power) és a katonai képességek.¹⁰⁸

Az ún. forrás-hatalom eszköztárába tartozik a terület, a népesség és a gazdasági teljesítőképesség, amely az 1973-as bővülését követően teszi az EK-t versenyképessé az USA-val és a Szovjetunióval szemben. A strukturális hatalom esetében arról van szó, hogy az EK milyen nemzetközi rendszert preferál, azaz a hatalmi készletének elemeit hogyan használja a többi országgal szemben. Galtung szerint egy nemzetközi szereplő vagy a dominancia vagy az egyenlőség elve mentén alakíthatja a nemzetközi kapcsolatait, és

¹⁰⁵ Ibid. 17. p.

¹⁰⁶ PRODI 2000, 3. p.

¹⁰⁷ SOLANA 2002, 2. p.

¹⁰⁸ GALTUNG 1973, 117. p.

az EK-val kapcsolatban megállapítható: a választott rendező elv aszerint változik, hogy a világ mely országáról vagy éppen régiójáról van szó.¹⁰⁹ A további vizsgálat szempontjából érdemes hat részre bontani a nemzetközi politika szereplőit:

1. Az EK-tagországok;
2. Az Egyesült Államok;
3. A harmadik világ országai (beleértve az EK-tagállamok korábbi gyarmatait, amelyekkel az EK társulási megállapodások és egyéb együttműködési formákon keresztül tart kapcsolatot);
4. Az EK-n kívüli nyugat-európai államok;
5. A Szovjetunió és a szocialista országok;
6. A világ többi része (elsősorban Kína, Japán).¹¹⁰

Galtung szerint az EK-tagállamok egymás között az egyenlőségre törekednek, és ezt a törekvést nem csak az attól való félelem motiválja, hogy valamelyikük dominánssá válik, hanem maga az EK intézményrendszere és közös politikái is. Az Egyesült Államokkal szemben szintén a paritáson alapuló partnerségre törekszik az EK, elkerülve az Egyesült Államok dominanciáját. A harmadik világ fejlődő államaival, a szocialista tömb országaival és az EK-n kívüli nyugat-európai országokkal azonban egyértelműen dominanciára törekszik, elsősorban a vertikális munkamegosztás és a fragmentáció révén. A világ több részével kapcsolatban elég bizonytalan, de annyit valószínűsít, hogy Japánnal, hasonlóan az USA-hoz, az egyenlő partnerség kialakítása a valószínű.¹¹¹

A felemelkedő európai szuperstruktúra utolsó hatalmi komponensét a katonai képességek képezik, amelyekkel kapcsolatban azonban Galtung hangsúlyozza: nem az EK katonai szárnyának kialakítása a cél, hanem a NATO átalakításával és egy fokozottabb európai katonai szerepvállalással az EK képessé tétele önálló – azaz az USA-tól független – akciók végrehajtására.¹¹²

A civil hatalom koncepciójának egyik legismertebb kritikusa Hedley Bull, aki 1982-ben megjelent cikkében reflektált a civil hatalom teóriájára. Kiindulásként megállapítja, hogy az 1960-as évek vége és az 1970-es évek eleje, a szuperhatalmi versengés enyhülésének szakasza, valamint az Egyesült Államok délkelet-ázsiai fiascoja alátámasztani látszottak azokat a Bull által progresszívnek és idealistának titulált értelmezéseket, amelyek a klasszikus hatalmi politika háttérbe szorulását, a gazdasági interdependencia fokozódását és ezzel összefüggésben a nemzetközi viszonyokban a gazdasági és nem katonai/civil eszközök fontosságát hangsúlyozták. Bull azonban az Európai Közösség sebezhetőségére és kiszolgáltatottságára figyelmeztet, amely szerinte abból adódik, hogy Nyugat-Európa megfelelő katonai potenciál hiányában nem képes önmaga szavatolni biztonságát, hanem ebben a II. világháború vége óta az Egyesült Államokra támaszkodik.¹¹³

Bull három érvet sorol fel amellet, hogy Nyugat-Európa országainak miért kellene jóval önállóbbnak lenniük a biztonságpolitika terén. Az első ok az USA és Nyugat-Európa között több területen is tapasztalható komoly érdekellentét. Amíg Nyugat-Európa a nukleáris béke és a détente fenntartásában, valamint a harmadik világ országaival való együtt-

109 Ibid. 55. p.

110 Ibid. 55–56. p.

111 Ibid. 56–62. p.

112 Ibid. 99. p.

113 BULL 1982, 149–150. p.

működésben volt érdekelt, addig a Reagan vezette Egyesült Államok elkötelezte magát a Szovjetunióval való versengés mellett, és ez a hozzáállás aláásta az enyhülés folyamatát, valamint a fegyverkorlátozásra irányuló törekvéseket. Nyugat-Európának nem állt érdekében a hidegháborús fegyverkezési verseny fokozása, mert ez a szovjet katonai túlerő további növekedését eredményezte volna a kontinensen. Bull szerint ahhoz, hogy Európa érvényesíteni tudja az Egyesült Államokétól eltérő érdekeit, a pusztán diplomáciai és gazdasági eszközök nem elégségesek, elengedhetetlen, hogy csökkenjen Nyugat-Európa országainak USA-tól való függősége védelmi kérdésekben.¹¹⁴

A második ok, amiért hatékony európai katonai erőre van szükség, a továbbra is fennálló szovjet fenyegetés. Bull szerint ugyan egyesek azt állítják, hogy már nem tapasztalható a Nyugat-Európára nyomást gyakorló korábbi fenyegetés, míg mások nem vitatják ugyan ennek meglétét, de véleményük szerint a térség biztonsági érdekeit jobban szolgálja, ha beletörődnek, hozzászoknak a fenyegetettség gondolatához, és nem próbálnak ellenállni annak. Bull azonban arra figyelmeztet, hogy ha pillanatnyilag nem is tapasztalható a Szovjetunió részéről olyan szándék, miszerint befolyási övezetét nyugat felé bővítené, ennek egyedüli oka, hogy Európa – az Egyesült Államok segítségével – megfelelő defenzív politikát folytat. Abban a pillanatban azonban, ahogy Európa védelmi képességei csökkennének, a szovjet külpolitika nagy valószínűséggel megváltozna.¹¹⁵

Az ütőképes európai katonai potenciál mellett szóló harmadik érv úgy fogalmazható meg, hogy erre Nyugat-Európa „regenerációja” érdekében van szükség.¹¹⁶ Minden egyes közösség legelső feladata, hogy saját biztonságáról gondoskodjon, és bár erre Európa közvetlenül a háború utáni időszakban nem volt képes, az 1980-as években a megfelelő katonai erő hiánya nem az objektív akadályokban rejlik, hanem abban az Európában uralkodó gondolkodásmódban, miszerint a védelmi kiadások növelése egyszerű pazarlás.¹¹⁷

4.3. A civil hatalom koncepciójának további kritikusai

Karen E. Smith a civil hatalom versus katonai hatalom vitával összefüggésben azon az állásponton van, hogy az Európai Unióról ma már semmiképpen nem lehet civil hatalomként beszélni,¹¹⁸ hanem inkább – hasonlóan a legtöbb nemzetközi szereplőhöz – úgy érdemes kezelni, mint amelyik a civil hatalom és a katonai hatalom két ideáltípusa között helyezkedik el. Igazából nem is az a fontos, hogy miként tudjuk definiálni, hanem az, hogy mit tesz – vagy éppen nem tesz – az Európai Unió a nemzetközi politikában.¹¹⁹

Smith a civil hatalom definíciójának négy fogalmi elemét különbözteti meg:

- civil célok követése (többek között ilyen a demokrácia, a szabadság és a jogállamiság terjesztése, a nemzetközi együttműködés elősegítése, szolidaritás a nemzetközi kapcsolatokban, a globális környezeti problémákért való felelősségvállalás);
- civil eszközök, erőforrások használata a fenti célok elérése érdekében;
- a rábeszélés és meggyőzés politikájának preferálása;

114 Ibid. 154. p.

115 Ibid. 155. p.

116 Ibid. 156. p.

117 Ibid. 157. p.

118 SMITH, K. E 2000, 11. p.

119 Ibid. 63. p.

- demokratikus kontroll érvényesülése a kül- és biztonságpolitika fölött.

A négy fogalmi elem kombinálásával előállítható az ideáltipikus civil hatalom fogalma, amely szerint az a nemzetközi kapcsolatok olyan szereplője, amely a civil célkitűzéseit úgy próbálja meg érvényesíteni, hogy ennek során civil eszközöket alkalmaz mások meggyőzése érdekében, és amelynek külpolitikai döntéshozatali mechanizmusa demokratikus kontroll alatt működik.¹²⁰ Smith érvelése szerint az Európai Unió napjainkban már nem felel meg a fenti definíciónak, hiszen az 1990-es évek végétől kezdve kiépítette saját védelmi, katonai dimenzióját az európai biztonság- és védelmi politika keretében.¹²¹

A civil hatalom elméletének hívei – többek között Whitman és Maull – azonban hangsúlyozzák: azzal, hogy az Európai Unió szert tett bizonyos katonai képességekre és eszközökre, még nem jelenti azt, hogy ezzel megszűnt civil hatalomnak lenni. A petersbergi feladatok, úgy mint a béketeremtés, a békefenntartás, a humanitárius és mentési feladatok, szerintük nem tekinthetők tisztán katonai válaszoknak. A katonai megoldások használata csupán egy eszköz az EU kezében, amelyeket csak kivételesen, ultima ratio jelleggel alkalmaz.¹²² Stelios Stavridis tovább megy, amikor azt állítja, hogy az EU éppen azáltal vált valódi civil hatalommá, hogy – a közös biztonság- és védelempolitika kiépítése révén – rendelkezik bizonyos katonai képességekkel az emberi jogok és a demokratikus értékek hatékony védelme érdekében.¹²³

A fenti megközelítésekkel kapcsolatban azonban Smith felhívja a figyelmet arra, hogy ha a civil hatalom definíciójából kihagyjuk a tisztán civil eszközök használatának fogalmi elemét, ezzel lehetetlenné válik, hogy megkülönböztessük egymástól a nemzetközi viszonyok civil és katonai szereplőit. Ilyen módon soha nem lehetne az EU-ról mint katonai hatalomról beszélni, mert bár vannak katonai képességei, de civil eszközöket is használ külpolitikájának érvényesítése során.¹²⁴

Az európai civil hatalom mai teoretikusai azért is ragaszkodnak e koncepcióhoz, mert szerintük az Európai Unió civil célkitűzéseket követ, még akkor is, ha ezek megvalósítása során adott esetben katonai eszközöket használ fel. Smith szerint azonban ezzel az argumentációval is probléma van, hiszen egyrészt nem áll rendelkezésünkre a civil célkitűzéseknek egy tiszta és világos meghatározása, másrészt azt sem lehet egyértelműen állítani, hogy az EU kizárólag ilyen célokat követne.¹²⁵

Smith rámutat továbbá: meglehetősen korlátozott az EU külpolitikai döntéshozatalának demokratikus ellenőrzése is, hiszen az Európai Parlamentnek – az Európai Unió egyetlen demokratikus legitimitással rendelkező intézményének – az alapszerződések nem biztosítanak megfelelő hatásköröket a közös kül- és biztonságpolitika, illetve az ennek keretén belül működő biztonság- és védelempolitika hatékony kontrolljára. Ebből kifolyólag az uniós polgárok rálátása is igen korlátozott ezekre a politikaterületekre.¹²⁶

Az európai civil hatalom elképzeléshez való makacs ragaszkodás szerinte azzal indokolható, hogy a teoretikusok többsége így kíván különbséget tenni az Európai Unió és

120 SMITH, K. E 2005, 68–69. p.

121 SMITH, K. E 2000, 12. p.

122 WHITMAN 2002, 25. p.; MAULL 1990/1991, 92. p.

123 STAVRIDIS 2001, 4. p.

124 SMITH, K. E 2005, 73. p.

125 Ibid. 74. p.

126 Ibid. 75–76. p.

az Egyesült Államok között. Elsősorban nem azt kell az EU-val kapcsolatos külpolitikai elemzések tárgyává tenni, hogy mi is az Európai Unió: civil, katonai vagy éppen normatív hatalom, hanem azt, hogy mit tesz, vagy éppen nem tesz a nemzetközi kapcsolataiban. Azt kell megvizsgálni, hogy az Európai Uniónak milyen hatása van a nemzetközi politika alakulására és a többi nemzetközi szereplőre, elsősorban az államokra.¹²⁷

Az Európai Unió tevékenységének megítélése kapcsán elsősorban két kérdésre kell koncentrálni: az igazságosság és a rend követelményére a nemzetközi kapcsolatokban; azaz, hogyan értelmezi az EU az igazságosság és a rend fogalmát, miként választ szükség esetén a két követelmény között, hogyan egyensúlyoz közöttük, vagy éppen hogyan próbálja meg kombinálni azokat. Andrew Hurrell megjegyzi, hogy a legtöbb nyugati állam számára az igazságosság egyet jelent az emberi jogok védelmével, a demokráciával és a politikai önrendelkezéssel. Azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy sokan azok közül, akik a globális liberális rend értékeit ünneplik, igen érzékenyek az államon belül megvalósuló demokrácia kérdésével kapcsolatban, azonban a nemzetközi intézmények döntéshozatali mechanizmusainak demokratizálását, a javak globális újraelosztását, így a globális gazdasági és szociális jogokat már nem tartják olyan fontosnak.¹²⁸

Az Unió nemzetközi szerepvállalása kapcsán azonban nem elég pusztán azt vizsgálni, hogy az Európai Unió milyen eszközökkel, hatékonysággal és mennyire következetesen védi az emberi jogokat és a demokráciát, hanem figyelembe kell venni a rend koncepcióját is, amelynek központi eleme a nemzetközi viszonyok domesztikálása a joguralom elvének terjesztésével, de beleértendő a rend követelményébe a látor államok, a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek proliferációja elleni harc is. A kérdés: miként értelmezi az Európai Unió a rend fogalmát, és mit tesz, vagy mit kellene tennie ennek megvalósítása érdekében? Használ-e vagy használnia kellene-e erőszakot a rend megteremtése kapcsán, azaz alkalmazhat-e katonai intervenciót más államokkal szemben, és ha igen, milyen körülmények között és milyen feltételekkel?¹²⁹

Több szerző hívja fel a figyelmet arra, hogy az EU civil hatalmi eszköztárának egyik legfontosabb elemét, a gazdasági és pénzügyi dimenziót, illetve annak hatékonyságát vesztély fenyegeti, ugyanis az EU-nak olyan gazdasági versenytársakkal kell szembe néznie az utóbbi években – és várhatóan a közeljövőben is –, mint Brazília, Oroszország, India és Kína (BRIC-országok). Idővel ezek az országok hasonló vagy talán nagyobb gazdasági gravitációt lesznek képesek kifejteni környezetükre, mint az Európai Unió.¹³⁰

4.4. Az Európai Unió mint normatív hatalom

Ian Manners 2002-es tanulmányában úgy érvel: annak ellenére, hogy 1999-ben az Európai Unió tagállamai a közös kül- és biztonságpolitika részeként létrehozták az európai biztonság és védelempolitikát – amely első ránézésre a katonai hatalom koncepcióját támasztja alá –, az Európai Uniót leginkább a nemzetközi viszonyok normatív szereplőjeként, azaz normatív hatalomként érdemes értelmezni és kezelni. Habár a korábbi birodal-

127 Ibid. 77. p.

128 HURRELL 2003, 42. p.

129 SMITH, K. E 2005, 79. p.

130 VAN LANGENHOVE 2010, 6. p.

mak és a mai nagyhatalmak is saját szabályaikat és értékeiket kívánják érvényre juttatni a nemzetközi politikában, mégsem tekinthetjük ezeket normatív hatalmaknak.¹³¹

Az Európai Unió normatív jellege azonban ettől eltér, és alapvetően két dologra vezethető vissza: a kialakulását övező történelmi kontextusra, valamint a sajátos politikai és jogi felépítésére. Egyrészt az Európai Közösség a II. világháború utáni légkörben született, amelyben elítélték a világégéshez és a genocídiumhoz vezető nacionalizmust, és az alapító államok egy olyan együttműködési formát kerestek, amely hosszú távon biztosítja a békét és a szabadságot Európában. Másrészt az Európai Unió olyan sajátos keveréke a kormányzás nemzetközi és szupranacionális módjának, amely egyedülálló jelleget tulajdonít számára a nemzetközi politikában. Ez a teljesen új, és a többi nemzetközi szereplőtől különböző hibrid entitás a tagállamai által elfogadott és követett olyan közös értékeken és elveken alapszik, mint a demokrácia, a jogállamiság, a szociális igazságosság és az emberi jogok tiszteletben tartása. Ezek az alapelvek képezik az EU külpolitikájának és fejlesztési politikájának fő célkitűzéseit is.¹³²

Manners egyfajta normatív alapot tulajdonít az Európai Uniónak, amely több mint ötven év nyilatkozatait, szerződéseit, politikai alapelveit és feltételeit, valamint gyakorlatát foglalja magába. Az integráció fennállása alatt létrejött hatalmas mennyiségű jogi és politikai dokumentum, valamint uniós gyakorlat öt fő alapelvre épül, amelyek együttesen képezik az EU közösségi és politikai vívmányainak alapját. Ez az öt princípium a béke, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, valamint az alapvető emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása. A fenti öt fő norma mellett megkülönböztethetünk négy kisebb jelentőségű elvet is, ezek a szociális szolidaritás, a diszkrimináció tilalma, a fenntartható fejlődés és a jó kormányzás követelménye.¹³³

Azonban pusztán az, hogy az EU rendelkezik bizonyos normatív bázissal, még önmagában nem indokolja, hogy normatív hatalomként tekintünk rá. Ezeknek a normáknak az érvényesítése és terjesztése legitimálja azt, hogy az Európai Unió több mint a tagállamainak az összessége. Manners az EU normáinak hat különböző terjesztési formáját gyűjti össze, illetve különbözteti meg. Az első az uniós normák *járványszerű* vagy *fertőzésszerű terjedése*, ami alatt azt kell értenünk, hogy számos európai norma terjedése nem az EU tudatos magatartására vezethető vissza, hanem arra, hogy más országok bizonyos gyakorlatokat, szabályokat, politikákat (önként és mindenféle ellentételezés nélkül) átvesznek az Európai Uniótól. A normák – immár tudatos és szándékolt – *informális terjesztésének* eszközei azok a stratégiai jellegű nyilatkozatok, például a soros elnökség vagy a Bizottság elnöke részéről, amelyek valamely új politikát hirdetnek meg. A *procedurális vagy eljárások útján való normaterjesztés* az EU harmadik országokkal, illetve más nemzetközi szereplőkkel való kapcsolatainak intézményesítése során valósul meg, amely számos formát ölthet: például partnerségi megállapodások, régiók közötti együttműködési megállapodások vagy az EU más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása útján, és ide sorolható a bővítési procedura is. A *transzfer* révén megvalósuló normaterjesztés esetében az EU árukereskedelmet folytat, segítyt vagy technikai támogatást nyújt harmadik országoknak, és ezen tevékenysége során az uniós normák és standardok is átadásra kerülhetnek. A *nyílt normaterjesztés* az Európai Unió harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben

131 MANNERS 2002, 235. p.

132 Ibid. 240. p.

133 Ibid. 242–244. p.

való fizikai jelenlétéből adódik, amely több szereplő is biztosít: korábban a Bizottság delegációi, a tagállamok nagykövetségei, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő munkáját segítő Európai Külügyi Szolgálat. Végül az Európai Unió normáinak, értékeinek, gyakorlatainak, politikáinak utolsó terjesztési módja az ún. *kulturális filter*, amely a harmadik országok és nemzetközi szervezetek politikai tanulási folyamatát, illetve nemzetközi normák elfogadására való készségét próbálja befolyásolni, illetve elősegíteni a társadalmi és politikai identitás alakításával.¹³⁴

4.5. A normatív hatalom elméletének kritikái

A normatív hatalom koncepcióját sokan sebezhetőnek tartják amiatt, hogy azokban a konkrét esetekben, amikor az EU stratégiai érdekeinek érvényesítése kerül kollízióba a saját normatív bázisának terjesztésével, akkor az utóbbi jelentősége tipikusan háttérbe szorul. Tocci kiemeli, hogy az EU és Izrael (valamint az Egyesült Államok) közötti hagyományosan pozitív és szoros kapcsolat aláásta az Unió normatív diskurzusát és célkitűzéseinek érvényesítését az arab-izraeli konfliktusban, ugyanis amíg az EU hevesen tiltakozott az újabb izraeli telepek kiépítése ellen a palesztinoktól elfoglalt területeken, addig kereskedelmi kedvezményeit a telepeken létrejött vállalkozásokra kiterjesztve, tulajdonképpen belenyugodott az izraeliek jogsértő magatartásába.¹³⁵ Oroszországgal szemben szintén kevésbé képes az EU normatív bázisának terjesztésére és céljainak érvényesítésére, ugyanis energiafüggősége Oroszországtól meglehetősen behatárolja normatív eszköztárának alkalmazhatóságát.¹³⁶

Hyde-Price, aki a normatív hatalom koncepciójának neorealista kritikáját fogalmazza meg, hangsúlyozza, hogy a szerinte az idealizmusban, illetve neoliberalizmusban gyökerező elmélet meglehetősen redukcionista, ugyanis figyelmen kívül hagyja a KKBP és a KBVP kialakulása és fejlődése kapcsán a nemzetközi rendszer determináló hatását. Meglátása szerint a nemzetközi rendszer két tulajdonsága határozta meg az európai kül- és biztonság-, valamint védelempolitika kialakulását. Az egyik, hogy a hidegháború végével és a Szovjetunió széthullásával az Egyesült Államok maradt az egyedüli szuperhatalom, és ez a körülmény jóval nagyobb mozgásteret biztosít az USA-nak, amely szinte teljesen szabadon döntheti el, melyik részén avatkozik be a világnak. A szovjet rivális eltűnése ugyanakkor csökkentette Európa stratégiai jelentőségét, illetve az amerikai elkötelezettséget Európa ügyei iránt.¹³⁷ Az Európai Unió tehát arra kényszerült, hogy saját erejére támaszkodva oldja meg a szomszédságában kialakuló regionális konfliktusokat.¹³⁸ Az unipoláris világrend mellett a másik determináló erőt a nemzetközi rendszer részéről Európa kiegyensúlyozott multipoláris volta jelenti. Ez alatt Hyde-Price azt érti, hogy az EU meghatározó országai között a hidegháborút követően hatalmi egyensúly jött létre,¹³⁹

134 Ibid. 244–245. p.

135 TOCCI 2008 19. p.

136 TOCCI 2008 11. p.; WOOD 2009, 123. p., 125. p.

137 Hyde-Price kiemeli a nyugat-balkáni konfliktus kezdeti szakaszában tapasztalható amerikai tartózkodást.

138 HYDE-PRICE 2006, 229. p.

139 Elismeri ugyan Németország újraegyesítés utáni kiemelkedő helyzetét, elsősorban gazdasági erejét, de a Nagy-Britanniával és Franciaországgal szembeni relatív hatalmi előnye ellenére sem látja realitását a német regionális hegemon kialakulásának.

azaz nem áll fenn egyetlen hegemon felemelkedésének közvetlen veszélye sem, a biztonsági versengés szintje alacsony, tehát Európa országai képesek voltak együttműködést kialakítani külpolitikai és védelmi kérdésekben is.¹⁴⁰

Helene Sjursen több kételyt is felvet az Európai Unió normatív szerepével kapcsolatban.¹⁴¹ Az egyik, miszerint az EU nemzetközi szerepvállalása során nem feltétlenül az általa univerzálisnak tartott normatív értékeinek (normatív bázisának) terjesztésére koncentrál, hanem saját egyéni érdekeinek érvényesítésére.¹⁴² Másrésztől nem egyedül az EU operál a normatív hatalom eszközrendszerével, ezért a normatív hatalmi jelző nem megkülönböztető jegye az európai külpolitikának.¹⁴³ Harmadrészt, honnan tudható, hogy a nemzetközi szerepvállalás normatív módja feltétlenül csak jó lehet, ahogyan azt a normatív hatalom képviselői állítják? A nem katonai eszközök igenis bírnak kényszerítő erővel, hiszen például bizonyos gazdasági szankciók alkalmazása igen komolyan sújthatja az érintett ország civil lakosságát.¹⁴⁴

4.6. A KKBP vizsgálatának komplex teóriái

4.6.1. A soft power, hard power és smart power diskurzus

Joseph S. Nye Jr. vezette be a kilencvenes évek elején a soft power fogalmát, amely tulajdonképpen a civil hatalom szinonimájaként fogható fel. 1990-ben a Foreign Affairs-ben megjelent cikkében¹⁴⁵ hangsúlyozta, hogy a Szovjetunió széthullásával beköszöntő posztbipoláris világrendben a hatalom természete átalakulóban van, és habár az elsősorban a katonai eszközökön nyugvó magas kényszerítő erejű hard power továbbra is fontos eleme lesz a nemzetközi politikának, a hatalomgyakorlás más, sokkal rugalmasabb és kevésbé költséges, ún. soft formája van felemelkedőben.¹⁴⁶ Egy ország puha hatalmának legfontosabb forrásai a kultúrája (mennyire vonzó más országok számára), a politikai berendezkedése és értékei, a külpolitikája (mennyire látják mások azt legitimnek, illetve morálisan elfogadhatónak) és végül a gazdasága. A legutolsó elemmel azonban óvatosan kell bánni, mert a gazdasági eszközök szolgálhatják a kemény hatalomgyakorlást is, amennyiben kényszerítés útján érik el a kitűzött célt.¹⁴⁷

A soft power azon a képességen alapszik, hogy mennyire tudjuk alakítani mások preferenciáit, elsősorban a saját modellünk vonzóvá tételével, illetve rábeszélés és meggyőzés útján.¹⁴⁸ Ezek során érvek segítségével befolyásoljuk mások gondolatát és csele-

140 HYDE-PRICE 2006, 229–230. p.

141 Sjursen nem tesz különbséget a normatív hatalom, a civil hatalom és az etikus hatalom fogalma között.

142 SJURSEN 2006, 239. p.

143 Sjursen az Egyesült Államok normatív tevékenységére hívja fel a figyelmet, többek között Wilson elnök tizennégy pontjára, illetve az emberi jogok hangsúlyozására Jimmy Carter külpolitikájában.

144 SJURSEN 2006, 236. p., 239. p.

145 Nye ebben a cikkben nem kimondottan az Európai Unióval kapcsolatban, sokkal inkább az Egyesült Államokkal összefüggésben veti fel a soft power alkalmazásnak lehetőségét.

146 NYE 1990, 157. p.

147 NYE 2011, 84–85. p.

148 NYE 2011, 92–93. p.; NYE 2006, 2. p.

kedeteit, anélkül azonban, hogy erőszakkal fenyegetnénk vagy éppen anyagi ösztönzést alkalmaznánk.¹⁴⁹

Nye azonban óva int attól, hogy a soft power feltétlenül pozitív morális jelenségként kezeljük, hiszen a vonzalom és a rábeszélés logikáján alapuló puha hatalomgyakorlás ugyanúgy megtalálható a diktátorok, mint a legdemokratikusabb politikai vezetők eszköztárában. Még Hitler és Sztálin is operáltak a soft powerrel, amikor egy jól körülhatárolt belső kört nem elsősorban az erőszakkal való fenyegetéssel vagy éppen anyagi javak felkínálásával, hanem a vonzás és a rábírás eszközével tettek lojálissá.¹⁵⁰

Mind a vonzás, mind a rábeszélés során kiemelt szerepkör jut a kommunikációnak, ami azonban kétélű fegyver, mert ha átcsap propagandába, és a másik félben ezzel a manipuláció látszatát kelti, akkor a soft power kontraproduktívvá válhat, és a vonzás helyett a taszítást éri el. Ahogyan Nye fogalmaz: a legjobb propaganda, ha nincs propaganda.¹⁵¹ A puha hatalom tehát önmagában nem jelenti a hatalom abszolút jó formáját, és mint mindenféle más hatalmat, lehet ezt is jó, illetve rossz célokra használni. Ezért aztán a hard power-ről lemondani nem lehet és nem is kell, hiszen bizonyos helyzetekben csakis a katonai kényszerítő intézkedések vagy éppen a hard és a soft power eszközeinek együttes alkalmazása jelenti az egyetlen ésszerű és hatékony megoldást.

Szintén Nye nevéhez köthető a smart power, azaz az intelligens hatalom fogalmának bevezetése. Mivel sem a soft power, sem a hard power alkalmazása nem jelent minden esetben hatékony eszközt, a megoldás ezeknek a hatalmi eszközöknek a megfelelő kombinálása. Egy smart power stratégia kialakításához pedig ún. kontextuális intelligenciára van szükség,¹⁵² azaz arra, hogy a politikai döntéshozó helyesen mérje fel az adott helyzetet, és megfelelő intuíciónal képességgel rendelkezzen, amely segíti a kitűzött célokhoz különböző taktikai megoldásokat rendelni.¹⁵³

A smart power stratégiák alkalmazása már csak azért is elengedhetetlenül szükséges, mert a kurrens nemzetközi rendszer egy háromdimenziós sakktáblaként fogható fel, amelynek legfelső szintjét a high politics, azaz a katonai biztonsági kérdések, és ebből kifolyólag a hard power megközelítés uralja; itt az Egyesült Államoknak mint az egyetlen katonai szuperhatalomnak kiemelkedő jelentősége van. A középső szintet a gazdasági hatalom képezi, ez a rendszer – ellentétben az előzővel – multipoláris, amelyben a legfontosabb szereplők az Egyesült Államok, az Európai Unió, Japán, Kína, illetve a többi feltörekvő állam (India, Brazília). Ezen a szinten az EU mint gazdasági szuperhatalom egyelőre elsőbbséget élvez a többi szereplővel szemben. A nemzetközi rendszer sakktáblájának utolsó dimenzióját azok a nemzeti kormányok kontrollja nélkül működő transznacionális kapcsolatok adják, amelyeket a nemzetközi rendszer nem állami szereplői építenek ki és tartanak fenn. Ezen a szinten a hatalom nagyon erősen szétszóródik az egyes szereplők között, ezért aztán sem unipolaritásról, sem multipolaritásról nem lehet beszélni.¹⁵⁴ Olyan új kihívások jelennek itt meg, mint a klímaváltozás, a nemzetközi terrorizmus, a járványok vagy éppen a nemzetközi bűnözés különböző formái. Ahhoz,

149 NYE 2011, 93. p.

150 NYE 2006, 4. p.

151 NYE 2011, 83. p.

152 NYE 2009, 161. p.

153 A közelmúlt amerikai elnökeinek kontextuális intelligenciáját vizsgálva Nye megállapítja, hogy amíg az idősebb Bush és Reagan rendelkezett ilyennel, Goerge W. Bush híján volt ennek a képességnek.

154 NYE 2011, xv. (Preface)

hogy ezen a háromdimenziós sakktablán egy állam „partikat tudjon nyerni”, a hard és a soft power eszközök kontextustól függő kombinálásra, azaz smart power stratégiák követésére van szükség.

Ugyan a soft power, illetve a smart power fogalma nem EU-specifikus, mégis az európai biztonság- és védelempolitika kiépítése lehetővé tette az EU számára, hogy a hagyományosan rendelkezésére álló civil vagy soft eszközök alkalmazását kombinálja a hard power körébe tartozó katonai megoldásokkal. A smart power koncepció tehát az EU intelligens hatalomkénti meghatározásnak lehetőségét és ezzel együtt egy komplexebb megközelítési módját kínálja.

4.6.2. A kooperatív biztonság modellje

Hans Georg Ehrhart szerint az 1970-es évektől kialakult elméleti modellek nagy problémája, hogy egyrészt eljárt felettük az idő, másrészt túlzottan leegyszerűsítők, és ebből eredendően nem képesek a globális világrend sokszínű kihívásaival szemben felvértezni az Európai Uniót.¹⁵⁵

Az egy-egy cél- és eszközrendszerre összpontosító civil, katonai és normatív hatalom koncepciókkal szemben egy komplex elméleti modellt vázol fel, a kooperatív biztonság modelljét. A poszt-nemzetközi politikában¹⁵⁶ ugyanis a korábbi hagyományos biztonsági dilemma¹⁵⁷ helyett egy újjal kell szembesülnünk, amelynek a lényege, hogy az államoknak már egyre kevésbé a többi állam fenyegetésével kell számolniuk, hanem olyan nem állami szereplők jelentik a veszélyforrást, amelyek sokféle és egymással is versengő célokat követnek, és a kényszerítés számos eszközével képesek sakkban tartani az országokat.

A hidegháború után kialakuló új nemzetközi rendben az erőszak nem elsősorban államok közötti háborúban nyilvánul meg, hanem úgynevezett alacsony intenzitású, államon belüli konfliktusok formájában. Az államon belüli konfliktusok elszaporodása pedig a törekény, illetve a bukott államok jelenségével mutat korrelációt. Szintén a posztbipoláris világrend új veszélyforrásaként definiálható a nemzetközi terrorizmus, amelyet 2001. szeptember 11. után az ENSZ Biztonsági Tanácsa a nemzetközi békét és biztonságot érintő legkomolyabb fenyegetéseként határozott meg.¹⁵⁸ Az új típusú biztonsági kihívásokkal szemben már nem lehet pusztán nemzeti szintű és hagyományos (alapvetően katonai) eszközökkel fellépni.

Az új biztonsági dilemma feloldására kínál megoldást a komplex eszközrendszerrel operáló kooperatív biztonság modellje, amely az alábbi öt elven alapul:

- *normativizmus*: a katonai erő használata – amely a posztmodern korban az átfogó értelemben vett biztonság megőrzésének végső eszköze – a nemzetközi jognak megfelelően történik;

155 EHRHART 2002, 13. p.

156 A kifejezést James S. Rosenau használja 1990-ben megjelent *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity* c. munkájában.

157 A klasszikus értelemben vett biztonsági dilemma az államok közötti interakciókra épül, amely szerint egy állam tipikusan fegyverkezés útján próbálja meg saját biztonságát szavatolni, amely a többi államban félelmet szül, és kezdetét veszi a fegyverkezési körforgás, amelynek eredményeképpen a nemzetközi biztonság nemhogy fokozódna, de egyre nő az egymással szembeni bizalmatlanság és feszültség.

158 1377 (2001) ENSZ BT határozat.

- *alkalmasság*: a külpolitikának tekintettel kell lennie mind a biztonságpolitikai kihívásokra, mind az emberek elvárásaira, szükségleteire. Ezért a biztonságpolitikának egyaránt meg kell tudni birkózni a globalizációból, az interdependenciából, a bukott államok problémájából, a szuverenitás eróziójából, valamint a transznacionális fenyegetésekből származó kihívásokkal;
- *komplexitás, átfogó szemlélet*: a globális világrend sokrétű kihívásai komplex eszközrendszer használatát igénylik, amely mind a civil, mind a katonai megoldásokat magába foglalja;
- *többszintű megközelítés*: a poszt-nemzetközi politika eseményeit állami és nem állami szereplők alakítják. A komplex biztonsági kihívások pedig elengedhetetlené, megkerülhetetlenné teszik mind a szub-, mind a szupranacionális nem állami szereplők tevékenységét;
- *multilateralizmus*: az új biztonsági kihívásokkal szemben csak az állami és nem állami szereplők folyamatos, intenzív és hatékony multilaterális együttműködésével lehet eredményesen fellépni.¹⁵⁹

Ehrhart szerint két érv sorakoztatható fel mellett, hogy az Európai Unió a kooperatív biztonság stratégiáját kövesse a jövőben. Az első, miszerint ez a komplex modell a politikák és eszközök széles skáláját alkalmazza, amely az új biztonsági kihívások átfogó megközelítését teszi lehetővé. A másik, hogy ez a modell megfelel az EU természetének, hiszen az Európai Unió az elsődleges példája a multilateralizmuson, az integráción, a jogon és az együttműködésen alapuló kollektív entitásnak, amellyel, hogy a tagállamok megőrzik a katonai erő alkalmazásának jogát.¹⁶⁰

4.6.3. A többszintű elemzés elmélete

A közös kül- és biztonságpolitika többszintű elemzésének gondolata párhuzamosan fejlődött a többszintű kormányzás elméletének (multi-level governance theory) terjedésével. Maciej Wilga a KKBP komplex analitikus modelljében három elemzési szint – a nemzetközi rendszer, az európai rendszer és a nemzetállami külpolitikák rendszerének – együttes alkalmazását preferálja. Erre azért van szükség, mert a korábbi közös kül- és biztonságpolitikára reflektáló integrációs elméletek: a neorealizmus, a neofunkcionalizmus és a liberális kormányközi teória csak egy-egy okot vesz figyelembe a KKBP-elemzéseknél; a neorealista a nemzetközi rendszer struktúráját és az abból fakadó biztonsági kihívásokat, a neofunkcionalizmus az európai integrációs folyamatot, azon belül is a spill over-jelenséget, a liberális kormányközi elmélet pedig a nemzetállamok külpolitikai érdekeit, céljait, prioritásait és érdekérvényesítő képességét veszi górcső alá, ezért monokauzális elméleteknek tekinthetők.¹⁶¹ A KKBP intézményi és funkcionális elemzése ugyanakkor hatékonyan csak komplex megközelítéssel végezhető, ezért egy olyan többszintű analitikus modell kialakítása szükséges, amely inkorporálja mindhárom fent említett elemzési szintet, és figyelembe veszi azokat a nemzetközi, európai és nem-

¹⁵⁹ EHRHART 2002, 19–20. p.

¹⁶⁰ Ibid. 20. p.

¹⁶¹ WILGA 2008, 5–6. p.

zeti okokat, tényezőket és folyamatokat, amelyek alakítólag hatnak az európai kül- és biztonságpolitikára.¹⁶²

5. ÖSSZEGZÉS

A KKBP/KBVP elméleti vizsgálatának keretét adó megközelítések, a nemzetközi viszonyok elméletei, az integrációelméletek, illetve a kimondottan az európai kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban megfogalmazott teóriák fent ismertetett irányzatai nem egyformán alkalmasak az EU kül- és biztonságpolitikájának, valamint külső szerepvállalásának analizésére, illetve megértésére.

A nemzetközi viszonyok elméletei közül az államközpontú realizmus és neorealizmus számára a KKBP/KBVP értelmezése már csak azért is megoldhatatlan probléma, mert magával az európai integráció jelenségével sem tudnak mit kezdeni. A realizmus és a neorealizmus azon tétele okán, amely szerint alapvetően az államok relatív nyereségre való törekvése miatt a nemzetközi intézmények csak korlátozottan képesek az államok közötti kooperáció keretétül szolgálni, tulajdonképpen lehetetlennek tartja, hogy olyan szenzitív politikaterületen, mint a külpolitika vagy a biztonság- és védelempolitika valóban közös európai fellépést lehessen kialakítani. A nemzetközi viszonyok pozitivista elméleteinek másik nagy ága, a neoliberális institucionalizmus a nemzetközi intézmények állami magatartást szabályozó képességéből kiindulva már lehetségesnek tartja az államok közötti együttműködést és a közös érdekérvényesítést, azonban a neoliberális institucionalizmus elsősorban az államok közötti gazdasági együttműködésre koncentrál, hanyagolva a kül- és biztonságpolitikai területén történő kooperációt. A nemzetközi viszonyok reflektív vagy szociálkonstruktivista irányzatának a konstituáló normákra vonatkozó azon állítása, amely szerint ezek az állami identitás és az állami érdekek meghatározásán keresztül képesek determinálni az állami magatartást, egyértelműen alkalmassá teszi a KKBP és KBVP elméleti vizsgálatára.

Az integrációelméletek már kimondottan az európai integráció kialakulását, annak okait, az EU működését és továbbfejlődésének lehetséges irányait vizsgálják. Az integrációelméletek föderalista vagy neoföderalista irányzata a kialakítandó politikai unió immanens részeként tekint a KKBP-re és a KBVP-re. A tagállamok akaratát, illetve a tagállamok közötti alkufolyamatokat hangsúlyozó történeti és liberális kormányközi együttműködés elmélete szerint az uniós intézmények és politikák, így a KKBP és a KBVP is, csupán a tagállami érdekek prizmáján keresztül vizsgálhatók és érthetők meg.

Az Európai Politikai Együttműködés 1970-es elindítása óta számos elmélet született az EGK, illetve az EU nemzetközi szerepvállalására vonatkozóan. Az EU civil hatalmi, illetve normatív hatalmi jellegét hangsúlyozó elméletek elsősorban arra helyezik a hangsúlyt, hogy mi adja az Unió egyedi jellegét és nem arra, hogy mit tesz, vagy éppen nem tesz a nemzetközi politikában. A KKBP/KBVP-re, valamint általában az EU nemzetközi szerepére vonatkozó, klasszikusnak is nevezhető civil hatalom, katonai hatalom és normatív hatalom bizonyos értelemben leegyszerűsítő, egymással vitatkozó és alapvetően leíró elméletei mellett megjelent a teóriáknak egy újabb generációja, amely a 21. század biztonsági kihívásaira reagálva a KKBP/KBVP vizsgálatának komplexebb lehetőségeit

¹⁶² Ibid. 9. p.

nyújtja. A többszintű elemzés elmélete tulajdonképpen a nemzetközi, az európai és nemzetállami szintek és azok szereplőinek együttes vizsgálatát tartja szükségesnek a KKBP/KBVP jobb megértése céljából. A smart power elmélet és a kooperatív biztonság elmélete pedig nemcsak arra helyezi a hangsúlyt, hogy miként definiálható az EU mint nemzetközi szereplő, hanem tulajdonképpen meghatározzák azt a követendő stratégiát is, amelyet az EU-nak a 21. század kihívásaira tekintettel követnie kellene.

Az átalakuló világrend, a 21. század biztonsági fenyegetései és a biztonság fogalmának kibővülése elsősorban önmeghatározásra és alkalmazkodásra kényszerítik az Európai Uniót, amelyben nagy segítségre lehetnek az EU külső szerepével, kül- és biztonságpolitikájával foglalkozó elméleti megközelítések. Az Európai Unió külső tevékenységével kapcsolatos elméleti diskurzus már csak azért is nélkülözhetetlen, mert a közös biztonság- és védelempolitika 1999-es elindítását követően, az EU számos katonai és polgári műveletet indított. Az ezekből levonható tapasztalatok megvitatása, a KKBP és a KBVP intézményrendszerének, döntéshozatali mechanizmusának és eszközrendszerének tökéletesítése, ezáltal hatékonyságának fokozása elengedhetetlen az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának és tekintélyének növelése érdekében.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJÁNAK KIALAKULÁSA

Az EU közös kül- és biztonságpolitikája, valamint az ennek keretein belül működő biztonság- és védelempolitikája ugyan csak a Maastrichti Szerződéssel, valamint az 1999. júniusi kölni európai tanácsi döntéssel intézményesültek, a kooperáció gyökerei azonban a hidegháború kezdeti éveiben keresendők. Jelen fejezet bemutatja azt a mintegy hatvan éve tartó folyamatot, amelynek célja a közös európai fellépés biztosítása kül-, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben.¹⁶³

1. EURÓPA BIZTONSÁGI KÖRNYEZETE A II. VILÁGHÁBORÚ UTÁNI ÉVEKBEN

A II. világháború utáni évek a korábbi szövetségesek egymással való szembefordulását hozták hidegháborús szembenállást eredményezve, ami alapvetően határozta meg Nyugat-Európa sorsát, lényegében integrációra „ítélve” a térség országait. Az európai egység gondolata ugyanakkor nem a hidegháború kezdeti éveiben fogalmazódott meg először.¹⁶⁴ Egy valami azonban nívumként jelent meg a korábbi időkhez képest: a Szovjetuniótól, valamint a kommunizmus terjedésétől való félelem. A félelemtényező mellett azonban az integrációnak más mozgatórugói is voltak: az Amerikai Egyesült Államok

163 Ugyan jelen fejezet csak az európai integráció keretében létrejövő kül- biztonság- és védelempolitikai együttműködés kialakulásának előzményeit és lépéseit tárgyalja részletesen, azonban Európa országainak törekvése biztonságuk közös szavatolására nem a 20. század terméke, hanem az ókorban gyökerezik. A görög városállamok által kötött fegyveres szövetség, a symmachia például a közös ellenség elleni együttes harc szabályait tartalmazta. PACZOLAY 2004, 686. p.

Az újkori történelem európai törekvései közül kiemelendő a 1814–15-ös Bécsi Kongresszus és Szent Szövetség, illetve a 1878-as Berlini Kongresszus. Lásd részletesebben: Henry KISSINGER: *Diplomácia*. Panem-Grafo Budapest, 1997.

164 A 20. század előtti, a két világháború közötti és az ellenállási mozgalmak által kialakított Európa-tervek közül kiemelendő: Pierre DUBOIS: *A Szentföld visszaszerzéséről* (1306 körül); ROTTERDAMI Erasmus: *A béke panasza, amelyet minden nép eldobott és elnyomott* (1517); SULLY herceg: *Nagy terv* (1632); William PENN: *Esszé Európa jelenlegi és jövőbeni békéjéről* (1692); ABBÉ DE SAINT-PIERRE: *Az örökbéke-tervezet* (1729); Immanuel KANT: *Az örök békéről* (1795); Victor HUGO: *Az európai egységről* (1849); Richard N. COUDENHOVE-KALERGI: *A Páneurópai Kiáltvány* (1924); Rudolf HILFERDING: *A háborús célok kérdése és az Európai Egyesült Államok problémája* (1940); Altiero SPINELLI: *Az Európai Egyesült Államok és a különféle politikai tendenciák* (1941); Winston CHURCHILL: *Levél Edenhez az „Európai Egyesült Államok” érdekében* (1942); Thomas MANN: *Felhívás az európai föderációért* (1943); Jean MONNET: *Békét tervezni* (1943); Carl GOERDELER: *Európa átalakításának gyakorlati kérdései* (1944); H. D. SALINGER: *Európa újjászületése* (1944).

Európa-politikája, valamint a „német kérdés” végleges és mindenki számára megnyugtató megoldása. Mivel mindhárom fent említett tényező komplex kérdést takar, szükségesen mutatkozik, hogy részletesebb bemutatásra kerüljenek.

1945–46 során számos körülmény járult hozzá az amerikai-szovjet kapcsolatok megromlásához és ahhoz a folyamathoz, amelynek során a korábbi antifasiszta szövetségesekből ellenségek váltak. Az említett időszakban alapvetően négy kérdés okozott feszültséget a szuperhatalmak között: Irán, a török tengerszorosok, Görögország, és Németország világháború utáni sorsának kérdése.

A Földközi-tenger keleti medencéje kiemelt jelentőségű volt közlekedési útvonalai és olajkincse okán a nyugati hatalmaknak, és nem kívántak osztozni a Szovjetunióval. Ezért amikor a szovjet csapatok az 1946. március 2-i határidőre nem vonultak ki a közösen elfoglalt Irán északi részéről, az USA az ENSZ Biztonsági Tanácsa elé vitte az ügyet, egyértelművé téve, hogy a szovjeteknek semmi keresni valójuk Perzsiában. A Szovjetunió Irán kérdésében kénytelen volt meghátrálni, és Irán egészen az 1979-es fordulatig az amerikai diplomácia közel-keleti bástyájaként szolgált.¹⁶⁵

A Földközi-tengert a Fekete-tengerrel összekötő török tengerszorosok régóta képezték területi vita tárgyát. 1946 augusztusa és szeptembere során több diplomáciai jegyzék vetette fel a szovjet-török határok kiigazításának szükségességét, valamint a tengerszorosok közös védelmének tervét. A tengerszorosok feletti kontroll kérdése szorosan kapcsolódott a görög polgárháború kapcsán tanúsított szovjet magatartáshoz. A szovjet befolyási övezet kitolására irányuló kísérletek megakadályozása érdekében 1946 tavaszán a 6. amerikai flotta hadihajói jelentek meg a Földközi-tenger keleti medencéjében Görögország és a tengerszorosok védelmére. A későbbiekben szintén a szovjet expanzív külpolitika feltartóztatását célozta a Görögország és Törökország NATO-ba való felvétele 1952-ben.¹⁶⁶

Természetesen Európa szempontjából leginkább a megszállt Németország világháború utáni sorsával kapcsolatos viták voltak a leghúsbavágóbbak, amelyek 1948-ban az első berlini válsághoz,¹⁶⁷ majd 1949-ben az ország kettészakításához vezettek.

A szovjet fenyegetésre talán az első között Winston S. Churchill hívta fel a figyelmet 1946. március 5-i fultoni beszédében, majd az Egyesült Államokban is paradigmaváltás következett be a szovjet-politikában. A roosevelti „négy világcsendőr-elmélet”,¹⁶⁸ amely a háborús szövetség fenntartását preferálta a világháború utáni időszakban, Franklin D. Roosevelttel halálával, valamint a State Departmentből és a Központi Hírszerző Csoportból (Central Intelligence Group- CIG) származó dokumentumok¹⁶⁹ hatására adta át helyét a feltartóztatási politikának, a containment-nek, annak 1947. március 12-i meghirdetésével. A szovjet-politikában végbemenő koncepcióváltás eredményeként, illetve azzal párhuz-

¹⁶⁵ FISCHER 2005, 67. p.

¹⁶⁶ Ibid. 67–69. p.

¹⁶⁷ Részletesebben lásd: FISCHER 2005, 109–115. p.; NÉMETH István–TOLLAS Gábor (szerk.): *Berlin a megosztott város*. ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 93–115. p.; MEZEI Géza (szerk.): *Európa kettészakítása és a kétpólusú nemzetközi rend születése (1945–1949)*. Új Mandátum Budapest, 2001, 286–320. p. MEZEI Géza: *Németország és a hidegháború. A szövetséges hatalmak és a német kérdés 1945–1961*. Új Mandátum Budapest, 1999, 127–137. p.

¹⁶⁸ FISCHER 2005, 28. p.

¹⁶⁹ Kiemelendő George F. Kennan, a moszkvai amerikai nagykövetségen dolgozó diplomata tollából származó, ún. hosszú távirat, illetve az 1947 júliusában a Foreign Affairs-ben megjelent ún. „X” cikk (A szovjet magatartás forrásai).

zamosan vált dominánssá az Egyesült Államok integrációpárti hozzáállása Nyugat-Európával kapcsolatban.¹⁷⁰ A Marshall amerikai külügyminiszter által 1947. június 5-én meghirdetett Marshall-segély szétosztását már egy közös európai szervezet keretében képzelték el, amely 1948. április 16-án jött létre Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete (Organisation for European Economic Cooperation- OEEC) néven. Az OEEC-re támaszkodva jött létre 1950. szeptember 19-én az Európai Fizetési Unió (European Payment Union- EPU), amely a nyugat-európai országok valutapolitikai együttműködésének fórumául szolgált.¹⁷¹ A Marshall-terv tehát amellett, hogy 1948 és 1951 között mintegy 13, 6 milliárd dollárnyi segítséget nyújtott¹⁷² a nyugat-európai országok gazdaságának helyreállításához, az OEEC révén lényegében egy szocializációs folyamatot indított el, amelynek során Nyugat-Európa elsajátíthatta az igények közös felmérését, valamint a kompromisszumok kialakításához szükséges együttműködési és döntéshozatali módszereket. 1947-től kezdve tehát az integrációpárti amerikai külpolitika az irányadó, amelyhez – tekintettel a kialakuló hidegháborúra – Európa geopolitikai jelentőségének felértékelődése és az a felismerés vezetett, hogy a térség országai csak összefogva képesek a gazdasági és katonai fölényben lévő Szovjetunió ellensúlyát képezni.

Az 1946-tól tapasztalható expanzív szovjet külpolitikai törekvések, valamint a kelet-közép-európai országokban bekövetkező szovjetbarát kormányok hatalomra kerülése – a legnagyobb nyugati visszhangot az 1948. februári csehszlovákiai puccsszerű hatalomátvétel keltette¹⁷³ – általánossá tette Nyugat-Európában a Szovjetuniótól való félelmet és azt a meggyőződést, hogy Európa csak összefogás és integráció révén képes ellenállni.¹⁷⁴

A nyugat-európai integráció mögött húzódo tényezők közül kiemelendő a korábban már említett német kérdés. A hidegháborús szembefordulás európai színhelyeül szolgáló Németország jövője komolyan aggasztotta Nyugat-Európa országait és az Egyesült Államokat egyaránt. Elsősorban Franciaország törekedett arra, hogy megfelelő biztonsági garanciákat kapjon Németországgal szemben. Amíg a kétpólusúvá váló nemzetközi rendszerben az USA és Anglia a német kérdést egyre inkább a Szovjetunióhoz fűződő viszony kontextusában értelmezte, addig Franciaországnak továbbra is a kontinentális német hegemonia újbóli kialakulásának rémképe lebegett a szeme előtt, ezért Németország teljes körű demilitarizálására, területi, gazdasági, politikai decentralizációjára és meggyengítésére vonatkozó elképzeléseket preferált. 1943–44 környékén még találkoztak volna a francia és az angolszász vélemények Németország vonatkozásában, ugyanis akkor még az USA és Nagy-Britannia is az ország feldarabolásában és gazdasági meggyengítésében

170 Ahogyan Gazdag Ferenc rámutat, az integráció kérdése sokáig megosztotta az amerikai külügyi irányítást. Egészen 1947-ig megosztott volt a State Department a tekintetben, hogy kívánatos-e az európai integráció az USA számára. Az ellenérvek között szerepelt többek között, hogy egy európai regionális integráció csorbítaná az ENSZ hatáskörét, valamint hogy az európai gazdasági integráció következtében amerikai exportérdékek sérülnének. GAZDAG 2005a, 78–79. p.

171 GAZDAG 2005a, 99. p.

172 MEZEI 2001a, 57. p.

173 GAZDAG 2005a, 88. p.

174 A II. világháború utáni Európa-koncepciók közül kiemelendő: Konrad Adenauer beszéde a kölni egyetemén (1946. március 24.); Winston S. Churchill zürichi beszéde (1946. szeptember 19.); Maurice Duverger: „Nincs Európa Németország nélkül” c. cikke (1947. szeptember 9.); Winston S. Churchill beszéde „A francia–német megbékélés egy lépés az európai egység felé” címmel az angol parlamentben (1950. március 28.); valamint a Schuman-terv (1950. május 9.)

gondolkodtak.¹⁷⁵ A német kapitulációt követően a megszállás időszakában azonban egyre többször konfrontálódtak Németország kapcsán az angolszász országok és a Szovjetunió (főleg a jóvátétel, az ország határai és egyéb területi kérdések vonatkozásában). Ernest Bevin brit külügyminiszter 1946 májusában azonban már a szovjet fenyegetést a német veszély elé helyezte: „[...] az utóbbi hónapokig a német problémát kizárólag magára Németországra szűkítettük le. Célunk az volt, hogy megtaláljuk a legjobb eszközöket és megakadályozzuk egy erős, agresszív Németország újjáéledését. Azonban a továbbiakban nem ez tekinthető az egyetlen vagy a legfontosabb célunknak, mivel bizonyos, hogy az Oroszország jelentette veszély épp olyan nagy, és valószínűleg még nagyobb is lesz, mint az, amit egy újjáéledt Németország jelenthet.”¹⁷⁶

1947. március 4-én Dunkerque városában kötötték meg azt a brit-francia szövetségi szerződést, amely egy esetleges német agresszió esetére biztosított az aláírók számára kölcsönös segítségnyújtást. „[...] a Magas Szerződő Felek abban az esetben, ha valamelyikük biztonságát fenyegetné az a tény, hogy Németország agressziós politika útjára lép vagy egy ilyen politikát lehetővé tevő kezdeményezést tesz, közös egyetértéssel, valamint az egymással és adott esetben Németországgal szembeni műveletekért felelős többi hatalmakkal való tanácskozás után meg fogják tenni e fenyegetés elhárítására legalkalmasabb intézkedéseket [...]”¹⁷⁷ A Dunkerque-ben aláírt paktum két meggyöngült, korábbi európai nagyhatalom klasszikus hatalmi politika jegyében született kísérlete volt biztonságuk szavatolására, azonban a kontinens sorsát meghatározó kezdeményezések már nem elsősorban tőlük, hanem az Egyesült Államoktól és a Szovjetuniótól származtak. A Dunkerque-i Egyezmény pedig nem illett bele az amerikai külpolitikába.¹⁷⁸

2. AZ EURÓPAI REGIONÁLIS BIZTONSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉS ELSŐ FORMÁJA, A BRÜSSZELI SZERZŐDÉS ÉS A NATO MEGALAKULÁSA

Az esetleges újabb német agresszió veszélye egyértelműen háttérbe szorult a kialakuló hidegháborús biztonsági környezetben. Bevin brit külügyminiszter 1948. január 22-én megtartott alsóházi beszédében már a Szovjetunióval szemben szervezendő nyugat-európai biztonságpolitikai fordulatot és összefogást sürgetett, amelyet belga kollégája,

175 Az egyik legradikálisabb terv az Egyesült Államokból, Roosevelt elnök bizalmasától, Henry Morgenthau pénzügyminisztertől származott. A Morgenthau-terv értelmében a szövetségeseknek arra kell törekedniük, hogy Németországot a kapituláció után teljesen demilitarizálják, ezen felül komoly területi elcsatolásokat tartalmazott, mi szerint Kelet-Poroszországot Lengyelországhoz, a Saar-vidéket Franciaországhoz kell csatolni, a Rajna-vidéket nemzetközi igazgatás alá kell helyezni és az így megmaradt német területeken két autonóm, független államot kellene létrehozni, egy észak-és egy délnémet államot. A Morgenthau-tervet Churchill és Roosevelt 1944 szeptemberében Quebec-i találkozásójukon vitatták meg és írták alá, de végül Roosevelt – amerikai pénzügyi, hadügyi és külügyi körökből származó tiltakozás hatására – visszavonta aláírását a dokumentumról.

Az európai háború befejezése után megtartott potsdami konferencián már nem esett több szó Németország feldarabolásáról, sőt a megszállt Németország igazgatására vonatkozó gazdasági elvek egyike kimondta: a megszálló hatalmak gazdasági egységként kívánják az országot kezelni, és ennek érdekében közös politikát folytatnak bizonyos területeken.

176 Idézi MEZEI 1999, 71. p.

177 HALMOSY 1985, 117. p.

178 GAZDAG 2003, 55. p.

Paul-Henri Spaak másnap reggeli nyilatkozatában üdvözölt.¹⁷⁹ 1948. március 4-én a belga fővárosban kezdődtek meg azok a brit-francia-belga-holland és luxemburgi ötoldalú tárgyalások, amelyek március 17-én a Brüsszeli Szerződés aláírását eredményezték. A szerződés védelmi tárgyú cikkei (4–7. cikk) rögzítik a kollektív védelem elvét, azaz „Ha a Magas Szerződő Felek egyikét Európában fegyveres támadás érné, a többiek az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke értelmében minden rendelkezésükre álló eszközzel katonai és egyéb segítséget és támogatást nyújtanak részére”.¹⁸⁰ Franciaország kívánságára és megnyugtatásra továbbá belefoglalták a szerződésbe egy esetleges német agresszió elleni együttműködés eljárási szabályait, mi szerint: „A Szerződő Felek egyikének kérésére a konzultatív tanácsot azonnal össze kell hívni, hogy lehetővé tegyék a Magas Szerződő Felek részére, hogy összeegyeztessék magatartásukat és a teendő intézkedéseket abban az esetben, ha Németország részéről felújulna az agressziós politika [...]”.¹⁸¹

A Brüsszeli Szerződés fontos momentum a nyugat-európai integráció szempontjából. Egyrészt ez a dokumentum képezi alapját az NSZK nyugat-európai integrációját biztosító 1954-es párizsi egyezményeknek, másrészt a transzatlanti biztonságpolitikai pillér, a NATO előszobájának tekinthető. A Brüsszeli Szerződés továbbá az OEEC keretén belül létrejött európai együttműködés katonai, védelmi megfelelőjének számított, ezért – hasonlóan az OEEC-hez – az 1950-es években realizálódó európai integráció kezdeti lépéseként értelmezhető.

Már a Brüsszeli Szerződést előkészítő konferencián felvetődött annak szükségessége, hogy a formálódó szövetséghez megszerezzék az Egyesült Államok katonai támogatását, vagy akár elérjék csatlakozását. Az 1948. februári csehszlovákiai kommunista hatalomátvétel, valamint a Németország négyhatalmi igazgatását biztosító Szövetséges Ellenőrző Tanács (SZET) felbomlása után¹⁸² a brit diplomácia még sürgetőbbnek látta az amerikai részvétel lehetséges módjának rendezését, ezért a Brüsszeli Szerződés aláírása után öt nappal, március 22-én Washingtonban amerikai-brit-kanadai egyeztetésre került sor. Az Egyesült Államok képviselői azonban egyértelművé tették Bevin számára, hogy túl szűknek találják a Brüsszeli Szerződéssel létrehozott együttműködés kereteit ahhoz, hogy a szovjet fenyegetéssel szemben hatékony védelmet nyújthasson, ezért elutasították a szövetséghez történő amerikai csatlakozást. A tárgyalások eredményeként egy olyan áthidaló megoldást dolgoztak ki a résztvevők, miszerint az amerikai kormány felhívja a Brüsszeli Szerződés államait, hogy az egyezményt terjesszék ki más országokra (Norvégia, Svédország, Dánia, Izland, Olaszország), majd ezt követően az amerikai elnök javaslatot tesz az aláíróknak, hogy kössenek kollektív védelmi megállapodást az Egyesült Államokkal.¹⁸³

179 J. NAGY 2002, 33. p.

180 HALMOSY 1985, 145–146. p.

181 Ibid. 146. p.

182 1948-ra teljesen egyértelművé vált a britek és az amerikaiak számára, hogy hosszú távon nem elképzelhető a Moszkvával való együttműködés. Az USA a feltartóztatás logikáját követve ekkor már Európa és Németország kettéosztottságával számolt. 1948. február 27. és március 6. között tartották a nyugati hatalmak első londoni konferenciáját, ahol elhatározták, hogy a Bizóniát és a francia megszállási övezetet bevonják a Marshall-tervbe és az OEEC-be, a Ruhr-vidéket a Nemzetközi Ruhr Hatóság felállításával nyugati ellenőrzés alá helyezik, valamint, hogy összehívnak egy nyugat-német alkotmányozó gyűlést. A Szovjetunió képviselőit nem hívták meg a konferenciára. A SZET 1948. március 20-i ülésén a szovjet delegáció vezetője, Szokolovszkij marsall felszólította a nyugati hatalmakat, hogy tájékoztassák a londoni konferencia eseményeiről, és amikor ezt a nyugati képviselők megtagadták, a szovjet delegáció otthagya a SZET-et, működésképtelenné téve a szervet. MEZEI 1999, 126–128. p.

183 GAZDAG 2005a, 109–112.

A Washingtonban kialakított koncepció megvalósítása előtt azonban alkotmányos akadály emelkedett, ugyanis az amerikai alkotmány megtiltotta az Egyesült Államoknak, hogy békeidőben katonai szövetség tagja legyen. Fél évvel az elnökválasztás előtt Truman nem terjeszthette a republikánus többségű Kongresszus elé az alkotmányos tilalom feloldására vonatkozó javaslatot, ezért Arthur Hendrick Vandenberg republikánus szenátor¹⁸⁴ nevéhez köthető annak a határozati javaslatnak a benyújtása, amelyet 1948. június 11-én a Szenátus nagy többséggel fogadott el. 1948. június 23-án a State Department értesítette európai partnereit, hogy az alkotmányos akadály elgördítése után kész megkezdeni az előkészületeket az Egyesült Államokat és Nyugat-Európát összekötő transzatlanti katonai szövetségről. A briteken kívül az összes érintett európai állam ekkor még azt hitte, hogy az előzetes javaslat értelmében az Egyesült Államoknak a Brüsszeli Szerződéshez való csatlakozásáról fognak tárgyalni. Az 1948. július 6-án Washingtonban kezdődött tárgyalásnak a berlini válság adott lendületet, és októberben egy előzetes megállapodás született, amelynek értelmében a brüsszeli ötök, valamint az USA és Kanada egy kollektív védelmi szervezetet állítanak fel. A tárgyalások során több kérdés kapcsán is vita bontakozott ki, többek között a szerződésben részt vevő országok elkötelezettségének mértéke kérdésében, az amerikai segítségnyújtás automatizmusáról, az egyezmény földrajzi kiterjedéséről, időtartamáról, valamint az új tagok felvételi rendjéről.¹⁸⁵

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (North Atlantic Treaty Organisation-NATO) alapokmányát végül 1949. április 4-én Washingtonban írta alá tizenkét állam: Belgium, Dánia, Egyesült Államok, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország és Portugália. A NATO megalakulásával tehát megtörtént egyrészt Nyugat-Európa és Észak-Amerika biztonságpolitikai összekapcsolódása, másrészt Nyugat-Európa elérte, hogy az Egyesült Államok, végleg szakítva az izolációs külpolitikája minden maradványával, katonai téren is hosszú távú elkötelezettségéről biztosítsa az öreg kontinens nyugati felét.

3. EGY ELVETÉLT KÍSÉRLET A SZUPRANACIONÁLIS VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSRE: AZ EURÓPAI VÉDELMI KÖZÖSSÉG

1950-re egyértelművé vált Franciaország számára, hogy nem képes Németország-politikáját érvényesíteni, nevezetesen, hogy Németország tartós gazdasági, politikai és katonai alávetettségével küszöböljék ki a német veszélyt. Robert Schuman külügyminiszter ezért úgy látta, Németország pacifikálásának tartós módja, ha az országot a formálódó európai együttműködéshez láncolják. Az 1950. május 9-én elhangzott Shuman-terv értelmében: „[...] a francia kormány azt javasolja, hogy a francia-német szén- és acéltérelés egészét egy közös Főhatóság alá rendeljék egy olyan szervezet keretében, amely nyitva áll más európai országok előtt is [...]. A termelés terén ilyen módon létrejövő szolidaritás majd kifejezésre juttatja, hogy Franciaország és Németország között a háború bármely fajtája nem csupán elméletileg, de gyakorlatilag is lehetetlen.”¹⁸⁶ A tervezet alapján 1951. április

184 A Truman riválisának számító Vandenberget az integrációpárti tanácsadója, John Foster Dulles győzte meg arról, hogy álljon a kezdeményezés élére.

185 GAZDAG 2005a, 116. p.

186 J. NAGY 2002, 43. p.

18-án hat állam, az NSZK, Franciaország, Olaszország és a Benelux-országok aláírták az Európai Szén- és Acélközösségről (ESZAK) szóló Párizsi Szerződést, és ezzel létrejött Európa első szupranacionális intézményét (Főhatóság) felöllelő integrációs szervezete.

Az ESZAK-kal párhuzamosan egy másik nemzetek feletti integrációs folyamat is elindult a védelempolitika területén, amely azonban 1954-ben kudarcra jutott. A francia miniszterelnök, René Pleven nevével fémjelzett Európai Védelmi Közösségről (European Defence Community- EDC) szóló tervezet a hidegháború egy Európán kívüli konfliktusa, a koreai háború kapcsán, az arra adott válaszreakcióként értelmezhető. Az EDC, amely ugyan az 1954. augusztusi francia nemzetgyűlési döntés értelmében elbukott, az első szupranacionális védelmi együttműködésre tett kísérlet volt, ezért részletes ismertetése – a sikertelenség ellenére – elengedhetetlen az európai kül- és biztonságpolitika tárgyalása kapcsán.

Amikor 1950. június 25-én Észak-Korea megtámadta Dél-Koreát, az USA-ban és Nyugat-Európában attól féltek, hogy a kettéosztott Koreához hasonlóan a kettéosztott Németországban is szovjet beavatkozásra kerülhet sor, ezért Nyugat-Európa országai az amerikai katonai jelenlét fokozását kérték. Konrad Adenauer 1950 augusztusában kormánytagjai tájékoztatása nélkül biztonsági memorandumot¹⁸⁷ juttatott el McCloy amerikai főbiztosnak. Ezekben felajánlotta a német részvételt egy nyugat-európai hadseregben egy esetleges Nyugat-Európa elleni támadás esetére, továbbá kérte a hadiállapot megszüntetését a szövetségesek és Németország között, illetve egy nyilatkozatot arról, hogy megszállásuk célja a jövőben a külső veszély elhárítása. Az NSZK újrafelfegyverzésének gondolata azonban nem csak Adenauer fejében született meg. Nyugat-Európa növekvő félelmének ellenére az USA nem kívánt jelentős csapaterősítéseket végrehajtani Európában, hanem az NSZK bevonását sürgette a közös európai védelem megteremtésébe. 1950 szeptemberében a Truman-adminisztráció 12 nyugat-német hadosztály felállítására tett javaslatot, továbbá Dean Acheson külügyminiszter hangsúlyozta, az amerikai katonai erő fokozásának feltétele a nyugat-német állam remilitarizálása.¹⁸⁸

Adenauer felvetése és az amerikai reakció komoly dilemma elé állította a NATO európai résztvevőit, ugyanis egyrészt elemi érdekük fűződött az amerikai katonai jelenlét biztosításához, illetve tovább fokozásához, másrészt a kormányokat, de még inkább a közvéleményt aggasztotta Németország újbóli felfegyverzésének gondolata. Márpedig a kérdés egészen 1954-ig folyamatosan napirenden volt, állandó feszültséget okozva a NATO amerikai és európai partnerei között, 1954-ben komolyan veszélyeztetve a szövetség jövőjét. 1950 augusztusában az Európa Tanács ülészakán Churchill egy európai közös parancsnokság alatt álló hadsereg azonnali felállítását sürgette, amelybe a németeket is be kell vonni. Strasbourgban Churchill kezdeményezése alapján született is egy ajánlás, amely természetesen nem bírt kötelező erővel a tagállamokra nézve, de közvetlen előzménye lett a Pleven-tervnek és az Európai Védelmi Közösségnek.¹⁸⁹

A nyugati megszálló hatalmak 1950. szeptember 12. és 26. közötti New York-i konferenciáján a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el, amely szerint: „A három kormány a Szövetségi Köztársaságot tekinti az egyetlen szabadon és törvényesen megalakított német kormánynak, amely ennél fogva jogosult arra, hogy Németország nevében beszéljen

187 Memorandum a Szövetségi Köztársaság belső és külső biztonságáról.

188 RUANE 2000, 4. p.

189 GAZDAG 2003, 67. p.

és a német népet nemzetközi ügyekben képviselje.”¹⁹⁰ Ezen felül kiterjesztették biztonsági garanciájukat az NDK népi rendőrségének esetleges támadása esetére is, valamint hozzájárultak egy 30 ezer fős mobil, szövetségi rendőri alakulat felállításához. Acheson amerikai részvétellel egy koalíciós hadsereg felállítását szorgalmazta, amelybe 10 hadosztállyal az NSZK-t is integrálni kellene. Ezt a javaslatot azonban kezdetben mind az angolok, mind a franciák ellenezték, és garanciákat kértek arra vonatkozóan, hogy az újjászülető német hadsereg nem fog ismét Európa ellen fordulni. A britek végül szeptember 15-én elvi támogatásukról biztosították Achesont.¹⁹¹ A konferencia Németországra és az integrált európai haderőre vonatkozó határozatait az Észak-atlanti Tanács szeptember 26-i közleménye foglalta össze. Ennek értelmében a Tanács hozzájárulását adta egy központi parancsnokság alatt álló egységes haderő felállításához, amely képes megelőzni a támadást, és biztosítani Nyugat-Európa védelmét. Németországot pedig olyan állapotba kell helyezni, hogy hozzájárulhasson Nyugat-Európa védelmének helyreállításához.¹⁹²

A franciák makacs fenntartásaira és vonakodására az amerikaiak meglehetősen türelmetlenül reagáltak: a New York-i konferenciát követő NATO miniszteri tanácsülésen Acheson kijelentette, hogy az amerikai javaslatok elvetése esetén kivonják az amerikai csapatokat Nyugat-Európából. Az amerikai ultimátum nagyon rosszul érintette a francia kormányt, mert a közvélemény teljes elutasítással kezelte a német újrafelfegyverzést.¹⁹³

Szorult helyzetéből a francia kormány az ún. Pleven-tervvel próbált meg kitörni, amelyet a francia miniszterelnök 1950. október 24-én a Nemzetgyűlés előtt tartott beszédében ismertetett. „A kormány a közös védelem érdekében olyan európai hadsereg megteremtését javasolja, amely az egyesült Európa politikai intézményeihez kapcsolódik. Ezt az indítványt közvetlenül sugallja az Európa Tanács Közgyűlésén 1950. augusztus 11-én elfogadott javaslat, amely kérte az európai hadsereg azonnali megteremtését azzal a rendeltetéssel, hogy közreműködjek a béke védelmében az amerikai és a kanadai erőkkal. Az európai hadsereg felállítása nem vezethet a nemzeti katonai egységek pusztításához, ez nem lenne egyéb, mint a régi típusú koalíció. A halaszthatatlan közös feladatoknak csak közös szervek felelhetnek meg. Az egyesült Európa hadseregének, amely a különböző európai nemzetek fiainak részvételével alakult meg, a lehető legnagyobb mértékben meg kell valósítania az emberi és anyagi tényezők olyan teljes fűzőjét, amelyet egyetlen politikai és katonai európai hatóság fog össze.”¹⁹⁴

A francia miniszterelnök beszédében egy nemzetek feletti, szupranacionális szervezatként fogalmazta meg az európai hadsereget, amelyben nem került volna sor német főparancsnokság és német nemzeti haderő létrehozására, hanem a német hadosztályokat közvetlenül az európai hadsereg főparancsnoksága alá rendelték volna. A tervezet tehát eleget tett a német újrafelfegyverzés követelményének, de garanciát is tartalmazott

190 HALMOSY 1985, 197. p.

191 MEZEI 1999, 164. p.

192 HALMOSY 1985, 198–199. p.

193 A szovjet beavatkozástól való félelem ellenére természetesen a német újrafelfegyverzés sokak – elsősorban a franciák – számára egy rémálommal ért fel. Túl közeli voltak még a haderővel rendelkező Harmadik Birodalom ténykedéséből származó rossz élmények. A kérdés magán az NSZK-n belül is megosztotta mind politikát, mind a társadalmat: a Kurt Schumacher vezette szociáldemokraták ellenezték az ország újrafelfegyverzését, annak ellenére, hogy ez az aktus a szuverenitás visszaszerzéséhez vezető fontos lépést jelentette volna.

194 NÉMETH 2004, 228. p.

a német militarizmus újjáéledése ellen, oly módon, hogy a német haderő ellenőrzése – legalábbis részben – francia hatáskörbe került volna. Az 1 millió 250 ezer fős vegyes nemzetiségű hadosztályokból álló haderő az Európa Tanács Közgyűlésének felelős hadügyminiszter irányítása alatt működött a volna. A javaslatot 343–225 arányban elfogadta a francia Nemzetgyűlés, ellenzői a gaulleisták és a kommunisták köréből kerültek ki.¹⁹⁵

Az EDC-vel kapcsolatban nem lehet nem kitérni ismét a német kérdésre. Az NSZK remilitarizálása ellen a Szovjetunió már 1950 októberében tiltakozott, 1952. március 10-én pedig a szovjet kormány békeszerződés-tervezetet küldött az NSZK-nak. A tervezet politikai rendelkezései szerint helyreállítanák az egységes Németországot; a megszálló hatalmak kivonnák minden fegyveres erejüket az egységes Németországból legkésőbb a békeszerződés életbelépésének napjától számított egy éven belül; felszámolnának minden Németország területén levő külföldi katonai támaszpontot; Németország kötelezettséget vállal, hogy nem csatlakozik egyetlen olyan koalícióhoz vagy katonai szövetséghez sem, amely a Németország ellen vívott háborúban fegyveres erejével részt vett. A katonai rendelkezések megengednék Németországnak, hogy az ország védelméhez szükséges nemzeti fegyveres (szárazföldi, légi és haditengerészeti) ereje legyen.¹⁹⁶

A Szovjetunió célja egyértelműen annak megakadályozása volt, hogy az NSZK bekapcsolódásával egységes katonai tömb alakuljon ki Nyugat-Európában. Ezért képes lett volna feláldozni az érdekszférájába tartozó NDK-t is. Az egységes Németország feltétele ugyanis a létrejövő állam katonai semlegessége volt. Adenauer azonban átlátta Sztálin terveit: „Évek óta egész politikám abból indult ki, hogy Szovjet-Oroszország célja Németország semlegesítésével az európai integráció megghiúsítása [...], ezzel az Egyesült Államok eltávolítása Európából, s a hidegháború révén Németországot, a Német Szövetségi Köztársaságot és ezzel Európát is saját hatalmi szférájába vonni [...]”¹⁹⁷

A Sztálin-jegyzéket követően több jegyzékváltás is történt a nyugati hatalmak és a Szovjetunió között. A Nyugat a békeszerződés-tervezet megvitatását attól tette függővé, hogy azt megelőzően Németországban szabad össznémet választásokat tartanak, amely tisztaságát az ENSZ ellenőrizné. A Szovjetunió azonban elutasította az ENSZ-felügyeletet, helyette négyhatalmi (szovjet, francia, brit, amerikai) bizottság felállítását javasolta. Ezt azonban a nyugati hatalmak utasították el, mondván a szovjet megoldás Németország négyhatalmi ellenőrzésének visszaállítását jelentené, ami nem lenne összhangban az NSZK alkotmányos fejlődésével.

Sztálin békeszerződés-javaslatából és az egységes Németországból tehát nem lett semmi. Természetesen Adenauert számos támadás érte, hogy elmulasztotta a történelmi lehetőséget az egységes Németország helyreállítására. Nem kétséges, hogy a kancellár arra buzdította a nyugati hatalmakat, hogy ne bocsátkozzanak tárgyalásokba a Szovjetunióval, de mindezt abból a megfontolásból tette, mert látta, Sztálin így próbál éket verni az NSZK és a nyugati szövetségesek közé.

A Pleven-terv gyakorlati megvalósítását célzó értekezlet 1951. február 15-én nyílt meg Párizsban. A résztvevők Franciaország, NSZK, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg képviselői voltak. Az EDC-szerződés megszövegezésekor azonban a franciák az eredeti Pleven-tervhez képest új megoldást ajánlottak, mi szerint a francia haderőnek

195 GAZDAG 2005a, 136. p.

196 HALMOSY 1985, 215–216. p.

197 NÉMETH 2002, 394. p.

csak egy része vált volna a közös európai hadsereg részévé, bizonyos része továbbra is nemzeti ellenőrzés alatt működött volna a NATO-n belül. A francia álláspontot azonban mind az Egyesült Államokban, mind az NSZK-ban komoly kritikával fogadták. A bonni kormány a tárgyalások alatt végig makacsul ragaszkodott ahhoz, hogy Nyugat-Németország integrálása az EDC-be csakis diszkrimináció-mentesen történhet. Acheson pedig attól tartott, hogy az a francia attitűd, amely folyamatosan másodosztályú résztvevőként kívánja kezelni a Német Szövetségi Köztársaságot, komolyan veszélyezteti az EDC-ben való nyugat-német részvételt. Az amerikai nyomásnak engedve végül Párizs felhagyott a nemzeti ellenőrzés alatt tartott haderő gondolatával.¹⁹⁸

Az Európai Védelmi Közösséget létrehozó szerződést 1952. május 27-én írták alá Párizsban a fent említett országok külügyminiszterei. A közös európai hadsereg 43 egyes nemzetiségű hadosztályból állt volna, amelybe a franciák 14, az olaszok és a nyugat-németek 12-12, a Benelux-országok pedig 5 hadosztályt ajánlottak fel. A szerződő felek a Közösséget jogi személyiséggel ruházták volna fel: „Nemzetközi kapcsolataiban a Közösség a feladatai ellátásához és céljai eléréséhez szükséges jogképességgel rendelkezik.”¹⁹⁹ Továbbá a szerződés leszögezi, hogy az EDC a nemzetközi kapcsolatainak alakítása során szorosan együttműködik a NATO-val. Az Európai Védelmi Közösség intézményeiként a Minisztertanács, a Közgyűlés, az Európai Védelmi Közösség Bizottsága és a Bíróság került kodifikálásra. A szerződés 38. cikkelye az EDC Közgyűlését bízta meg a feladattal, hogy dolgozza ki egy föderális vagy konföderális európai politikai struktúra, az Európai Politikai Közösség²⁰⁰ statútumát. Az EDC-szerződés tehát lényegében kettős célt szolgált, egyrészt hogy biztosítsa az NSZK integrálását az európai biztonsági rendszerbe, másrészt, hogy hozzájáruljon a Schuman-terven alapuló ESZAK politikai unióvá alakításához.

A britek minden lehetséges fórumon leszögezték, hogy Nagy-Britannia nem mond le saját hadserege feletti szuverenitásáról, és az EDC-t ugyan kívülről támogatja, de nem vesz részt abban. Az 1951 októberében Churchill elnökletével hivatalba lépett konzervatív kormány EDC-politikája lényegében a korábbi munkáspárti kormány politikájának folytatása volt. 1950 augusztusában az Európa Tanács ülésén Churchill ugyan maga tett javaslatot egy európai hadsereg felállítására, de abban a nemzeti ellenőrzés alatt álló haderők szövetségét javasolta, alapvetően a NATO Európai Főparancsnoksága alatt, és nem egy szupranacionális védelmi szervezetet, amely ráadásul egy szintén szupranacionális politikai közösségnek lenne alárendelve. Ahogy a külügyminiszteri székbe visszatért Anthony Eden a kérdést Churchillnek összefoglalta: „Először is, mi egy egyesült Európát akarunk. E tekintetben és a jóhiszeműségünk tekintetében nincs kétely. Másodszor, két út kínálkozik Ófelsége kormánya számára Európa egységének elősegítéséhez és megerősítéséhez:

- (i.) továbbra is aktív szerepet játszhatunk és játszunk a nemzeti egységesítési törekvésekben kormányközi alapon;

198 RUANE 2000, 15–16. p.

199 European Defence Community Treaty Article 7.

200 1953 márciusára készült el az Európai Politikai Közösségről szóló szerződéstervezet, amely szerint létrejött volna egy kétkamarás parlament, amely egyrészt a végrehajtásért felelős Végrehajtó Tanácsot ellenőrizte volna, másrészt a jogalkotás letéteményese lett volna. Ezen felül a Bíróság és egy Gazdasági és Szociális Tanács tartozott a szupranacionális közösség tervezett intézményrendszerébe. Az EDC bukását követően az Európai Politikai Közösség koncepciója is eltűnt Nyugat-Európa napirendjéről.

- (ii.) segítséget és bátorítást nyújtunk a kontinentális Európa országainak, ha azok szövetségi szerveket kívánnak egymás között felállítani. És habár mi nem tudunk csatlakozni ilyen föderális szervekhez, mindig megpróbáljuk megtalálni a lepraktikusabb és leghasznosabb eszközeit a velük való szoros kapcsolattartás megteremtésének.²⁰¹

Az EDC-tagság brit bojkottja mögött több ok is húzódott. Egyrészt a védelmi együttműködés nemzetek feletti struktúrája, másrészt a Commonwealth és a Sterling-övezet fenntartása, harmadrészt az Egyesült Államokkal fenntartott speciális kapcsolat óvása indokolta Nagy-Britannia távolmaradását.

Az Egyesült Államok elkötelezett híve volt a német újrafelfegyverzésnek és az EDC-nek. Az átfogó (NSZK-t is magába foglaló) és hatékony (szupranacionalitás elvén alapuló) integráció révén képzelték el ugyanis Nyugat-Európa védelmi képességeinek fokozását, és ezzel párhuzamosan annak lehetőségét, hogy csökkentsék az amerikai katonai jelenlétet, illetve egyéb segítségnyújtást Európában. Az 1953 januárjában hivatalba lépett Eisenhower-adminisztráció – hasonlóan az elődjéhez – kizárólag a szupranacionális EDC keretében látta biztosítottak Nyugat-Németország remilitarizálását és integrálását a nyugati védelmi rendszerbe anélkül, hogy a német militarizmus újjáéledésétől tartani kellene. Dwight D. Eisenhower és külügyminisztere, John Foster Dulles azonban jóval markánsabban adott hangot az amerikai „elvárásoknak”. A franciák vonakodását látva a német újrafelfegyverzés és az EDC-szerződés tárgyalása kapcsán ugyanis egyre többször merült fel a republikánus többségű Kongresszusban, hogy korlátozzák,²⁰² és végső esetben szüntessék meg az USA katonai kötelezettségvállalásait²⁰³ Európában. Hogy az éledező izolacionizmus térhódítását és végső esetben az Atlanti Szövetség szétesését megakadályozza, az elnök és Dulles aktívabb és sok esetben agresszívabb diplomáciába kezdett annak érdekében, hogy az Európai Védelmi Közösség létrejöttét biztosítsa.²⁰⁴

Egy nappal az EDC-szerződés aláírását megelőzően, 1952. május 26-án írták alá a Bonni Szerződést („Németország-szerződés”²⁰⁵), amely kimondta a megszállási státútum megszüntetését, valamint a Szövetséges Főbiztosság felosztatását, az NSZK pedig kötelezte magát, hogy részt vesz az Európai Védelmi Közösségben. Az Szövetségi Köztársaság szuverenitása szempontjából kulcsfontosságú szerződés hatályba lépését azonban az Európai Védelmi Közösség létrejöttétől tették függővé.²⁰⁶ Az EDC-szerződés hatályba lépése pedig az aláíró tagállamok ratifikációjától függött.

Az NSZK-ban éles vita bontakozott ki a kérdéssel kapcsolatban. Az egykori Wehrmacht tagjai természetesen támogatták az újrafelfegyverzést, – hiszen ez a rehabili-

201 RUANE 2000, 22. p.

202 1953 nyarán az ún. Richards-módosítás az Európába irányuló Kongresszusi Kölcsönös Biztonsági Alap felét csak az EDC-n keresztül folyósította volna. Ez tehát azt jelentette, ha nincs EDC, megfélemlodik az amerikai pénzügyi katonai támogatás. Dullesnek ugyan sikerült blokkolnia a módosító indítványt a Képviselőház Külügyi, és a Szenátus Külkapcsolati Bizottságában, de a Richards-módosítás Damoklész kardjaként lebegett továbbra is az Eisenhower-adminisztráció és Nyugat-Európa feje felett.

203 1949 és 1952 között a Védelmi Minisztériumban katonai segítségnyújtásra elkülönített pénzügyi alap 80 százaléka, mintegy 12 milliárd dollár értékben Európába áramlott. RUANE 2000, 47. p.

204 RUANE 2000, 44–45. p.

205 MEZEI 1999, 182. p.

206 GAZDAG 2005a, 143. p.

tációjukat jelentette volna – ugyanakkor bírálták a felállítandó német erők önállóságának korlátozását célzó francia álláspontot. A kereszténydemokraták és a keresztényszocialisták az integráció mellett álltak, míg a szociáldemokraták és a szakszervezetek, illetve a sorozás által érintett korosztály tagjai elutasították a szerződés megerősítését. A tiltakozás nagyságrendjére utalt az a körülmény is, hogy az EDC-szerződés második parlamenti olvasatakor a rendőrségnek vízágyúkkal kellett a remilitarizálás ellen tiltakozó tömeget szétoszlatnia. A kiéleződött belpolitikai helyzet ellenére a német ratifikáció kimenetele nem volt kétséges, hiszen az EDC-szerződés hatályba lépése összekapcsolódott a megszállás megszüntetéséről szóló Bonni Szerződéssel. Az 1953. március 19-én tartott szavazás 224:166 arányban a szerződés megerősítése mellett döntött.²⁰⁷

A német ratifikációt követte a Benelux államoké 1954 májusában. Olaszország várakozó álláspontra helyezkedett, meg kívánta várni a francia szavazás kimenetelét. Franciaországban a változó belpolitikai viszonyok határozták meg az események alakulását. Az 1951-es választásokon az integráció hívei, a kereszténydemokraták visszaszorulóban voltak, míg a gaulleisták és a kommunisták előretörtek. A másik gondot a Vietnámban folyó háború jelentette, amelyre a franciák kétszer annyit költöttek, mint amennyit Franciaország a Marshall-segélyből kapott. A franciák féltek, hogy a háború gazdasági és katonai kiadásai képtelenné teszik az országot az NSZK-val való versenyre. A kormány ezért úgy döntött, hogy a ratifikáció kérdésére az indokínai helyzet rendezése után kerülhet csak sor. Az 1954-ben Dien Bien Phunál bekövetkezett francia vereség a konzervatív Laniel-kormány bukását eredményezte. Az új miniszterelnök, Mendes-France tudta, hogy az EDC-szerződés eredeti formájában nem kap majd többséget a Nemzetgyűlésben, ezért változtatásokat javasolt a szerződés elfogadhatóvá tétele érdekében. Többek között javasolta, hogy függesszék fel a szupranacionalitás elvét az EDC döntéshozatalában nyolc évre, vétójogot adva a Minisztertanács tagjainak; vessék el a szerződés Európai Politikai Közösség létrehozásáról szóló 38. cikkelyét; tegyék lehetővé az EDC-ből való kilépést arra az esetre, ha a britek vagy az amerikaiak visszalépnek a NATO-ból,²⁰⁸ vagy ha Németország egyesül.²⁰⁹

A francia kormányfő azonban nem tudta javaslatait elfogadtatni a szerződést aláíró hat ország brüsszeli konferenciáján. A francia Nemzetgyűlés végül 1954. augusztus 30-án – két napos heves vita után – 319:264 arányban levette napirendjéről a szerződés ratifikálását. A kollektív európai biztonságra tett első kísérlet, a szupranacionális katonai együttműködést megtestesítő Európai Védelmi Közösség tehát abban az országban bukott el, amelyben koncepciója felmerült.²¹⁰

A francia ratifikáció sikertelensége mögötti okok közül négy érdemel kitüntetett figyelmet. Egyrészt a Pleven-terv megszületése óta nagymértékben alakultak át a politikai erőviszonyok a Nemzetgyűlésben, a szupranacionális integrációt ellenző gaulleisták megerősödését eredményezve. Másrészt a Saar-vidék kérdését a franciák a szerződés ratifiká-

207 Ibid. 144–146. p.

208 Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét létrehozó Washingtoni Szerződés 13. cikke tette lehetővé a NATO-ból való kilépést: „A szerződés életbelépését követő húsz év elteltével mindegyik Fél kiválhat a Szerződésből, éspedig egy évvel azután, hogy a felmondásról értesítette az Egyesült Államok kormányát.” A franciáknak komoly félelmei voltak, hogy az USA vagy Nagy-Britannia a szerződésben meghatározott húsz év elteltével élni fog a kilépés lehetőségével, magára hagyva Európát.

209 RUANE 2000, 93. p.

210 GAZDAG 2003, 79. p.

ciója előtt kívánták rendezni az NSZK-val. A francia-német határon található régió területileg ugyan Nyugat-Németország részét képezte, de 1947-től Franciaország ellenőrzése alatt állt, amely ily módon a helyi szén- és acéltermelést a saját érdeke szerint alakíthatta. Míg Párizs a status quo fenntartásában volt érdekelt, addig Bonn a saját joghatósága alá kívánta vonni a területet.²¹¹ A francia ratifikáció bukása mögötti harmadik okként az indokínai háború említendő, amely 1954-ben már nyolc éve kötötte le a francia haderőt Vietnámban. A háborúban kimerült Franciaország reálisan már a tervezett 14 helyett csak legfeljebb 10 hadosztálllyal tudott volna részt venni a közös európai hadseregben, szemben a 12 nyugat-német hadosztálllyal. A német katonai fölény pedig elfogadhatatlan volt Párizs számára, amely hiába próbálta elérni a EDC-szerződés módosítását. És végül a Sztálin 1953. március 5-i halálával a szovjet külpolitikában bekövetkezett enyhülés indokolta a franciák hezitálását. A franciák ugyanis abból a feltevésből indultak ki, hogy a détente lehetősége és ezáltal a szovjet fenyegetés csökkenése a német újrafelfegyverzés szükségességét is megkérdőjelezte. Az EDC-szerződés ratifikációs folyamatát tehát fel kell függeszteni, amíg a Szovjetunió külpolitikája teljesen világossá nem válik a franciák által preferált négyhatalmi (amerikai-brit-francia-szovjet) tárgyalások során.²¹²

Az európai védelemi együttműködés szupranacionális elemeket is tartalmazó koncepciója tehát elbukott, és az e feletti amerikai csalódottság az amerikai csapatok kivonását vonhatta volna maga után, amelyet Nagy-Britannia mindenképpen el kívánt kerülni. A válságból való kilábalás kulcsszereplői a britek, és személy szerint Anthony Eden külügyminiszter voltak.

4. A BRIT ALTERNATÍVA ÉRVÉNYESÜLÉSE: A PÁRIZSI SZERZŐDÉSEK ÉS A NYUGAT-EURÓPAI UNIÓ

A brit külügyminisztériumban már 1951-től dolgoztak ki – kormányközi együttműködést célzó – alternatívákat az Európai Védelmi Közösség esetleges kudarca esetére. Eden azonban ragaszkodott ahhoz, hogy ezek az előkészületek szigorúan bizalmas keretek között folyjanak, hiszen ha nyilvánosságra kerülnek, a szupranacionális együttműködés ellenzői – főleg Franciaországban – felhasználhatták volna ezeket a javaslatokat az EDC-vel szemben, így könnyen a brit alternatív javaslatok lehettek volna okolhatók az EDC esetleges bukásáért, amely komolyan megterhelte volna a féltve őrzött brit–amerikai speciális viszonyt. Ugyanakkor a britek látták, az EDC bukása esetén gyors és hatékony megoldást kell találni a német remilitarizálás kérdésére, annak érdekében, hogy elkerülhessék az amerikai hadosztályok hazarendelését és az amerikai katonai pénzügyi segítségnyújtás annullálását.

1954 szeptemberére az alábbi terv bontakozott ki az elbukott Európai Védelmi Közösség okozta helyzet mielőbbi – és az Egyesült Államok számára is megnyugtató – kezelésére. A tervezet arra próbált megoldást találni, hogy hogyan lehetne az NSZK-t a NATO-ba integrálni úgy, hogy a német remilitarizálás megfelelő garanciákkal történjen, és ugyanakkor Nyugat-Németország ne érezze másodrendű tagállamnak magát a diszk-

211 Ennek sikertelensége esetén a terület „európaizálására” törekedett az ESZAK Főhatóságának irányítása alatt.

212 RUANE 2000, 36–40. p.

riminatív ellenőrző és korlátozó mechanizmusok okán. Eden terve szerint a Brüsszeli Szerződés bővítése jelenthetné a kiinduló pontot. E szerint az európai regionális védelmi együttműködést megnyitnák Olaszország és az NSZK felé, módosítva a kollektív védelemről szóló cikket, törölve az esetleges német agresszió esetére szóló együttműködést. Majd a kibővített „brüsszeli hetek” formális és kölcsönös kötelezettséget vállalnának a korlátozott újrafelfegyverzés tárgyában, ezáltal biztosítva az NSZK remilitarizálásának diszkriminációmentes korlátozását.²¹³ Minden fegyverkezésre vonatkozó korlátozás tehát csakis kölcsönös alapon történhetne a tervezet értelmében. Az ország NATO csatlakozására csak ezt követően kerülhetne sor.²¹⁴

1954. szeptember 28-án a londoni Lancaster House-ban nyílt meg az a kilenchatalmi konferencia az Egyesült Államok, Kanada, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg és az NSZK részvételével, amelyen Eden ismertette tervét. A francia delegáció, Mendés-France vezetésével ugyanakkor az NSZK NATO-csatlakozását kívánta megakadályozni, ráadásul olyan diszkriminatív fegyverkorlátozó intézkedéseket követelve garanciaként, amelyek komolyan veszélyeztették a tárgyalások eredményes kimenetelét. Mendés-France kijelentette, nem lát esélyt arra, hogy a francia Nemzetgyűlés elfogadjja Eden tervezetét, és hogy Franciaország szövetségeseinek többet kellene tenniük, hogy a francia aggodalmakat csillapítsák.²¹⁵

Eden mindenképpen el akarta kerülni a konferencia kudarcát és ennek lehetséges következményét, az amerikai védelmi kötelezettség-vállalások fokozatos leépítését, ezért döntő jelentőségű lépésre szánta el magát: hosszú távú brit katonai jelenlét biztosítására a kontinensen. Ezért – letörve a brit kabinet néhány tagjának és magának a kormányfőnek, Churchillnek az ellenállását – szeptember 29-én ígéretet tett a konferencián arra, hogy megfelelő hatékonyságú brit katonai erőt tart fenn a kontinentális Európában, konkrétan négy hadosztályt és a Második Taktikai Légierőt hétszáznyolcvan repülővel, amelyeket csak a brit tengeren túli területeken felmerült vészhelyzet és gazdasági problémák esetén lehetne kivonni Európából. A korábban precedens nélküli brit kötelezettség-vállalás ugyan nehéz helyzetbe hozta a francia delegációt, hiszen majdnem elképzelhetlenné és lehetetlenné vált a tervezet elutasítása, ugyanakkor Mendés-France további garanciákat kért, ezúttal az NSZK-tól. A francia miniszterelnök javaslata értelmében az NSZK-t stratégiai zónává kellene kijelölni, ahol csak korlátozott fegyvergyártás lenne engedélyezett.²¹⁶

Adeanuer, felmérve a konferencia eredménytelenségének reális következményeit, egyoldalú nyilatkozatot tett, miszerint Nyugat-Németország nem állít elő nukleáris, kémiai, biológiai fegyvereket, valamint rakétákat, 3000 tonnát meghaladó hadihajókat és stratégiai bombázókat pedig csak a Brüsszeli Szerződés Tanácsa kétharmados többségének engedélyével és a NATO Európai Főparancsnokságának jóváhagyásával.²¹⁷

213 Ibid. 112–113. p.

214 A britek számára mindenekelőtt az Egyesült Államok véleménye volt fontos a tervvel kapcsolatban. Dulles szeptember 14-én írt levelében hangsúlyozta, az USA továbbra is csak bizonyos kormányzati funkciók szupranacionális intézményeken keresztüli ellátásában lát értelmet. Eden azonban válaszában rámutatott, hogy a dolgok akkori állása szerint a nemzetek felettség eszméje nem fenntartható, és Európa egységének más formáit kénytelenek preferálni. Végül a szeptember 20-i amerikai–brit megállapodással sikerült elnyerni az Egyesült Államok támogatását Eden alternatív tervezetéhez.

215 RUANE 2000, 152. p.

216 Ibid. 154. p.

217 Ibid. 162. p.

A brit kötelezettség-vállalás, valamint Adenauer bölcs és nagyvonalú gesztusa tehát kihúzta a franciák méregfogát, és a londoni konferencia 1954. október 3-án átfogó megállapodással zárult, amelyet egy hat fejezetből álló záróokmány tartalmazott, és amely az 1954. október 20 és 23. között kötött párizsi egyezmények alapjául szolgált.

A francia-nyugatnémet kétoldalú megállapodások közül a legfontosabb a Saar-vidékre vonatkozó, amely európai státuszt biztosított a területnek. A Saar-statútumról 1955. október 23-án népszavazást tartottak, amelyen a lakosság többsége elutasította az európai státuszt, és az NSZK-hoz való csatlakozás mellett döntött, amire 1957. január 1-jén került sor.²¹⁸

A négyhatalmi megállapodások a három nyugati megszálló hatalom és az NSZK között kötettek, kimondták a megszállási rendszer megszűnését az NSZK-ban és a Szövetséges Legfelső Bizottság felszámolását, valamint rögzítették az NSZK-val szemben fenntartott jogokat.²¹⁹

A kilenchatalmi megállapodások (az Egyesült Államok, Kanada, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg és az NSZK aláírásával) egyrészt rögzítették az NSZK és Olaszország meghívását a Brüsszeli Szerződésbe, másrészt a szerződés módosításával létrehozták a Nyugat-európai Uniót (Western European Union- WEU). Adenauer nyilatkozata értelmében az NSZK kötelezettséget vállalt, hogy nem gyárt és nem birtokol atom-, biológiai és vegyi fegyvereket. Felállításra került továbbá a WEU Fegyverkezelést Ellenőrző Hivatala, amely a fenti kötelezettségvállalás betartását volt hivatott ellenőrizni.²²⁰

Végül, a tizennégyhatalmi megállapodások (az Észak-atlanti Tanács és az NSZK között) rögzítették az NSZK meghívását az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe.²²¹

A brit kezdeményezésre összehívott londoni konferencia tehát megoldotta azt a válságot, amelyet az Európai Védelmi Közösség kudarca okozott, és amely végső soron az USA európai katonai szerepvállalását veszélyeztette. A párizsi szerződésekkel és a Nyugat-európai Unió felállításával egyrészt az NSZK, ha nem is teljes mértékben, de visszanyerte szuverenitását, másrészt integrálódott az európai (WEU), valamint a transzatlanti (NATO) védelmi rendszerbe.

5. AZ 1960-AS ÉVEK ÉS A KORMÁNYKÖZI KÜLPOLITIKAI EGYÜTTMŰKÖDÉST PREFERÁLÓ FOUCHET-TERVEK

Az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség kudarca egyértelművé tette, hogy Nyugat-Európa országai még a szovjet fenyegetés és az amerikai presszió ellenére sem állnak készen szupranacionális együttműködésre a kül- és biztonságpolitikai kérdések területén. Ugyanakkor az ESZAK arra sarkallta a tagállamokat, hogy a szén- és acéltermelésen túl a gazdaság egyéb szektoraira is kiterjesztve tovább mélyítsék az integrációt. Az ESZAK külügyminiszterei 1955 júniusában az olaszországi Messina városában találkoztak, ahol elvi döntést hoztak a nemzeti gazdaságok fokozatos egyesítéséről, azaz egy közös piac kialakításáról. A részletes terv kidolgozásával a belga külügyminiszter,

218 GAZDAG 2005a, 169. p.

219 Ibid. 169–170. p.

220 Ibid. 171. p.

221 Ibid. 171. p.

Paul-Henri Spaak vezette bizottságot bízták meg. A Spaak-bizottság jelentése 1956 áprilisában készült el, és az ipari, valamint a mezőgazdasági termékek közös piacának, továbbá az atomenergia békés célú felhasználását biztosító közösség létrehozására tett javaslatot. A szerződések kidolgozását végző bizottság 1956. június 26-án kezdte meg munkáját a Brüsszel melletti Val Duchesse kastélyban, 1957. március 25-én pedig az ESZAK hat tagállama aláírta Rómában az Európai Gazdasági Közösségről (EGK) és az Európai Atomenergia Közösségről (EURATOM) szóló szerződéseket.²²²

Az EGK-szerződés cikkelyei nem tartalmaznak közös külpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, ez azonban nem jelenti azt, hogy az EGK semmilyen külső tevékenységet nem végezhetett. Ezen a ponton érdemes különbséget tennünk az EGK külpolitikája és a külkapcsolati rendszere között. Az EGK harmadik országokkal vagy éppen nemzetközi szervezetekkel fenntartott külkapcsolatai az EGK-szerződés által szabályozott közös kereskedelempolitikát, társulási, kooperációs és segítségnyújtási megállapodást szabályozó cikkelyeken²²³ alapultak. Az EGK-szerződés hatályba lépésével tehát kettéválasztották az integrációban résztvevő tagállamok külső kapcsolatait, és amíg a tradicionális kül- és biztonságpolitika tagállami hatáskörben maradt, addig az egyéb, fent említett külkapcsolati tevékenységek átkerültek közösségi szabályozás alá, és ezzel egy addig a nemzetközi viszonyokban szokatlan jelenség tűnt fel: egy korlátozott hatáskörökkel bíró új szereplő, az EGK. Az 1958-tól kiépülő külkapcsolati rendszerén²²⁴ keresztül az EGK igen jelentős hatást tudott gyakorolni környezetére anélkül, hogy normatív értelemben saját külpolitikával és az ahhoz szükséges hatáskörökkel rendelkezett volna.

A klasszikus értelemben vett külpolitika területén történő együttműködésre tett újabb kísérlet Charles de Gaulle nevéhez köthető. Az 1958 júniusában hatalomba visszakерülő köztársasági elnöknek sajátos elképzelései voltak az európai integráció jövőjével kapcsolatba. A „nemezetek Európája-koncepció” értelmében de Gaulle a föderációs terveket kikerülve, alapvetően kormányközi együttműködést szorgalmazott a tagállamok között. A külpolitika területén elsődleges célja volt, hogy Európát leválassza az Egyesült Államokról, és lényegében az USA és a Szovjetunió mellet harmadik világhatalmi tényezővé alakítsa. Ehhez azonban a tagállamok együttműködésére volt szükség, szigorúan kormányközi alapon. A részletes tervek kidolgozását a Christian Fouchet, koppenhágai francia nagykövet vezette bizottság végezte 1961 tavaszától. Az első Fouchet-terv 1961 novemberére készült el, ebben – de Gaulle elképzeléseinek megfelelően – az államok olyan uniójáról volt szó, amely tiszteletben tartja tagjainak függetlenségét. Az unió céljai között szerepelt többek között közös külpolitika elfogadása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak közös érdekeik vannak; közös védelempolitika elfogadása révén a tagállamok biztonságának megerősítése bármely agresszióval szemben; valamint a tagállamok közötti szoros együttműködés biztosítása a tudomány és a kultúra területén.²²⁵ A célok megvalósítása érdekében az uniót

222 J. NAGY 2002, 39–41. p.

223 A Római Szerződés 238. cikke a társulási megállapodások, a 133. cikke e közös kereskedelempolitikán alapuló megállapodások, a 133. és a 235. cikke pedig együttesen a kooperációs megállapodások jogalapját képezte.

224 Az EGK külkapcsolati rendszerének kiépülését lásd részletesen: BALÁZS Péter: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1996. 59–81. p.

225 Draft Treaty for the Establishment of a European Political Union (Fouchet Plan I). In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 48. p.

jogi személyiséggel ruházták volna fel. A tagállamok számára kötelező erejű döntések meghozatalát ellátó Tanácson belül egyhangú döntéshozatalt írt elő a tervezet 6. cikke, ugyanakkor egy vagy két tagállam távolléte vagy tartózkodása nem akadályozhatta volna meg a döntéshozatalt a konstruktív tartózkodás intézményének rögzítésével.²²⁶ A tervezetben Európai Parlamentként említett testület az ESZAK Közgyűlésével lett volna közös, és a Tanács számára ajánlásokat, valamint kérdéseket fogalmazhatott volna meg. A párizsi székhelyű Európai Politikai Bizottság a tagállamok külügyminisztériumainak magas rangú tisztségviselőiből állt volna, és alapvetően előkészítő és végrehajtó szerepet szánt számára a tervezet.²²⁷ A Fouchet-terv azonban több kérdést is felvetett. Hogyan hangolják össze a tervezetet az EGK szupranacionális együttműködést is tartalmazó rendelkezéseivel, valamint hogyan viszonyulna a kialakítandó európai védelempolitika a NATO-hoz?

De Gaulle terve nem igazán nyerte el az EGK többi tagállamának tetszését, amelyek a koncepció átalakítását ajánlották a francia elnöknek. Az 1962. január 18-án bemutatott második Fouchet-tervbe ugyan eredetileg bekerültek a többi tagállam javaslatai, azonban de Gaulle személyesen húzta ki az új szövegből az összes francia engedményt, többek között a NATO-ra való hivatkozást is.²²⁸ A többi tagállam viszont így nem tudta elfogadni a javaslatot, a Fouchet-terv – és ezzel a közös európai kül- és biztonságpolitika kialakítása – tehát megbukott.

Nem sokkal a Fouchet-tervek bukását követően, 1963. január 22-én Párizsban francia-német kétoldalú megállapodás született a kül- és biztonságpolitikai kérdésekben való együttműködés céljával. A dokumentum, amely Elysée Szerződés néven vonult be a történelembe, a külügyek és a védelempolitika összehangolását célozta állam- és kormányfői, külügy- és védelmi miniszteri, valamint vezérkari főnöki találkozók révén.²²⁹ 1998-ban a szerződést egy Protokollal²³⁰ egészítették ki a védelmi együttműködés intenzívebbé tétele érdekében.

Mind a meg nem valósult Fouchet-tervek, mind az Elysée Szerződés fontos mérföldkő volt a külpolitikai kooperáció kialakulásának folyamatában, ugyanis rendelkezéseik sorra visszaköszönnék az 1970-es évektől megvalósuló Európai Politikai Együttműködés és az 1992-ben létrejött közös kül- és biztonságpolitika normatív alapját képező dokumentumokban.

226 Ibid. 49. p.

227 Ibid. 49–50. p.

228 GAZDAG 2005a, 201. p.

229 Treaty between the French Republic and the Federal Republic of Germany Concerning Franco-German Cooperation. In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 62–63. p.

230 Protocol to the Treaty of 22 January 1963 between the French Republic and the Federal Republic of Germany on Franco-German Cooperation. In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 66–67. p.

6. AZ EURÓPAI POLITIKAI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az 1960-as évek második felének integráción belüli válságai²³¹ nem kedveztek a tagállamok közötti politikai együttműködés, és így a közös külpolitika kialakításának sem. De Gaulle távozásával és George Pompidou megjelenésével nyílt meg az újabb lehetőség a tagállamok számára, hogy a gazdasági kérdéseken túl megpróbáljanak a külpolitika területén is valamilyen formális együttműködési mechanizmust kialakítani.

Az 1969 decemberében megtartott hágai EK-csúcs mind az integráció bővítése, mind a mélyítése területén előre lépést hozott, hiszen döntés született arról, hogy megkezdődhetnek Nagy-Britanniával, Dániával, Írországgal és Norvégiával a csatlakozási tárgyalások, illetve arról, hogy felállításra kerül egy bizottság, amelynek feladata, hogy kidolgozza egy, a tagállamok közötti külpolitikai együttműködés tervezetét.

A belga Etienne Davignon vezette bizottság 1970-ben készült el jelentésével (Davignon-jelentés, Luxemburgi Jelentés), amelyben egy kormányközi alapon működő konzultációs és információs mechanizmus, az Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation- EPC) kiépítésére tett javaslatot. Az együttműködés céljaként a külpolitikai kérdésekkel kapcsolatos tagállamok közötti rendszeres információcserét és konzultációt, a tagállami álláspontok összehangolását, valamint, ha lehetséges és kívánatos, akkor közös fellépés kialakítását tűzte ki a jelentés. Az együttműködés fórumai a külügyminiszteri, a politikai bizottsági és a munkacsoporti találkozók voltak. A tagállamok külügyminiszterei évente kétszer, a Politikai Bizottság tagjai²³² évente négyszer találkoztak, az utóbbi alapvető feladata volt, hogy előkészítse a miniszteri szintű találkozókat. A Luxemburgi Jelentés szerint az EK Bizottsága meghívást kap a miniszteri találkozókra, az Európai Parlament tagjai²³³ pedig évente kétszer megvitatják a külügyminiszterekkel az EPC keretében megvalósuló konzultációk eredményeit. A Luxemburgi Jelentés maga rendelkezett egy újabb jelentés elkészítésének szükségességéről, amely az EPC továbbfejlesztését célozta.²³⁴

Az 1972 októberében Párizsban megtartott EK-csúcson – amelyen már részt vettek az 1973. január 1-jével csatlakozó államok: Nagy-Britannia, Dánia, valamint Írország állam- és kormányfői is – a résztvevők a nemzetközi helyzetben bekövetkező változások²³⁵ sora miatt szükségesnek tartották az EPC továbbfejlesztését, ezért döntés született arról, hogy a külügyminiszteri találkozók számát az évenkénti kettőről négyre emelik, továbbá felkérték a tagállamok külügyminisztereit, hogy 1973. június 30-ig készítsenek el egy újabb, az EPC továbbfejlesztésére vonatkozó jelentést.²³⁶

231 Az üres székek politikája, illetve de Gaulle sorozatos vétói a brit csatlakozással szemben.

232 A tagállamok külügyminisztériumainak politikai igazgatói vettek részt a Politikai Bizottság munkájában.

233 Egészen pontosan az EP Politikai Bizottságának tagjai.

234 First report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Davignon or Luxemburg Report). In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 77–79. p.

235 Mindenekelőtt ki kell emelni a déntente általános kíváncsiságát Európában és ezzel összefüggésben a Kelet-Európával és a Szovjetunióval való együttműködés lehetséges formáinak kialakítását (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet), valamint a Bretton Woods-i pénzügyi gazdasági rendszer válságát.

236 Statement of the conference of the heads of state and government of the member states of the European Community In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 83. p.

Az 1973. július 23-án benyújtott Koppenhágai Jelentés átfogó revízió alá vette a Luxemburgi Jelentést, és az alábbi fontosabb változtatásokat hajtotta végre az EPC mechanizmusán:

- a Politikai Bizottság üléseinek számát az évenkénti négyről igény szerintire változtatta;
- bevezette az Európai Levelezők Csoportjának (Correspondance Européenne-COREU) intézményét, amelynek feladata, hogy kövesse a politikai együttműködés megvalósulását, és tanulmányozza az annak során felmerülő intézményi és egyéb problémákat. Bizonyos esetekben a Politikai Bizottság munkájának előkészítésében is részt vett, évente átlagosan mintegy ötezer üzenetváltás történt keretében;²³⁷
- a tagállamok külügyminisztériumainak vezető tisztségviselőiből álló munkacsoportokat állított fel a napi szintű együttműködés kialakítása érdekében;
- a tagállamok nagyköveteinek találkozóit rendszeresítette a jelentés, amelyet főszabályként az EGK Tanácsának elnöki tisztségét betöltő tagállamban kellett megrendezni;
- a dokumentum szerint az EGK Tanácsának elnöksége ellenőrzi a külügyminiszteri találkozók, illetve a Politikai Bizottságon belül kialakított közös álláspontok végrehajtását, saját kezdeményezésre vagy valamely más tagállam kezdeményezésére javaslatot tesz a megfelelő egyeztető fórum összehívására, tájékoztatja a tagállamok nagyköveteit az EPC-n belüli együttműködés legújabb fejleményeiről;
- az Európai Parlament és a külügyminiszterek közötti találkozók számát évi négyre emelte, az elnökséget betöltő tagállam pedig évente egyszer tájékoztatja az EP-t a politikai együttműködés helyzetéről;
- a jelentés leszögezi, hogy a külpolitikai kérdésekkel foglalkozó és kormányközi együttműködésen alapuló EPC elválik az Európai Közösségtől és annak intézményeitől, amelyek a Római Szerződés hatálya alatt állnak. Ugyanakkor mivel az EPC tagállamai és az EGK tagállamai ugyanazok, és a külpolitikai kérdések természetesen hatással vannak az EGK-n belüli közösségi politikákra, ezért szoros kapcsolatot kell fenntartani a közösségi intézményekkel. Ennek érdekében a Bizottság részt vesz a külügyminiszteri találkozók, hogy tájékozódhasson az EPC-n belüli tevékenységről, a Tanács elnöksége pedig informálja a Tanácsot az EPC-n belül egy-egy külpolitikai kérdés kapcsán kialakított következtetéséről.²³⁸

Az 1974-es párizsi EK-csúcs jelentette az EPC továbbfejlesztésének következő állomást, ahol a tagállamok állam- és kormányfői elhatározták, hogy évente háromszor²³⁹ az Európai Tanács keretében ülnék össze a tagállamok közötti politikai együttműködés elősegítése céljából.

1981. október 13-án Lord Carrington brit külügyminiszter terjesztette elő a következő EPC-vel kapcsolatos jelentést, a Londoni Jelentést, amely számos gyakorlati változtatást hajtott végre az EPC mechanizmusán. A jelentést megelőző években számos olyan

²³⁷ STEIN 1983, 54. p.

²³⁸ Second report of the foreign ministers to the heads of state and government of the member states of the European Community (The Copenhagen Report). In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 83–89. p.

²³⁹ Később elnökségenként, azaz félévenként egy európai tanácsi ülést rendszeresítettek.

esemény történt a nemzetközi politikában,²⁴⁰ amelyre a tagállamok az EPC-n keresztül reagáltak, és amelynek tapasztalatait be kellett építeni az együttműködés keretébe. Kiemelendő az elnökség munkájának megkönnyítését célzó rendelkezés, miszerint a hivatalban lévő elnökség munkáját az előző és a soron következő elnökséget betöltő állam által rendelkezésre bocsátott tisztviselők segítik. Erre azért volt szükség, mert az elnökség számára nem állt rendelkezésre az EPC-n belüli adminisztratív munkát ellátó titkárság, amely hiátus ekkor már rányomta a bélyegét az EPC-n belüli együttműködés hatékonyságára. A jelentés továbbá rendezte a válság esetén alkalmazandó eljárás kérdését is, oly módon, hogy legalább három tagállam kérésére negyvennyolc órán belül összehívható volt a Politikai Bizottság, a külügyminiszeri találkozó, illetve a harmadik országokba akkreditált EK-delegációk delegációvezetői.²⁴¹

Az Európai Politikai Együttműködés történetében mérföldkőnek számított az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány (Single European Act- SEA), amely lényegében utólag kodifikálta az EPC keretében létrejött külpolitikai információs és konzultációs mechanizmus szabályait. Az Egységes Európai Okmányig ugyanis az EPC csupán a fent említett jelentések alapján működött, jogilag teljesen függetlenül az Európai Közösségtől. Ezen változtatott a SEA, amikor annak harmadik címeként szabályozta a tagállamok közötti külpolitikai együttműködés mechanizmusát, formálisan is kapcsolatot teremtve az EPC és az EK között. A kodifikáción túl, a SEA is hajtott végre módosításokat az EPC eljárásain, véglegesítve ezzel az 1970 óta működő intézmény struktúráját. A 30. cikk 1. pontja értelmében „a Magas Szerződő Felek közösen törekszenek egy európai külpolitikai kialakítására és végrehajtására”.²⁴² A 6. (a) pont kiterjeszti az együttműködést a biztonság kérdéseire is, amikor kimondja: „A Magas Szerződő Felek úgy gondolják, hogy az európai biztonsági kérdésekben történő együttműködés lényegesen elősegítené az európai identitás fejlődését külpolitikai kérdésekben. Ezért készek szorosabbra fűzni kapcsolatukat a biztonság politikai és gazdasági kérdéseiben.”²⁴³ Ugyanakkor az is rögzítésre kerül, hogy a SEA III. címében szabályozott biztonságpolitikai kooperáció nem érinti a tagállamok Nyugat-európai Unió és a NATO keretében történő együttműködését. Az EPC keretében megvalósuló együttműködés területeinek kiterjesztésén túl az EPC intézményrendszere is bővült, mégpedig az elnökség munkáját segítő, brüsszeli székhelyű Titkárság felállításával, és ezzel lényegében egy nyolc szinten magvalósuló egyeztetési, illetve információs mechanizmus épült ki a tagállamok között kül- és biztonságpolitikai kérdésekben.

240 Mindenekelőtt a Szovjetunió afganisztáni intervencióját és a teheráni nagykövetségen túsul ejtett amerikai diplomaták ügyét kell kiemelnünk.

241 Report issued by the foreign ministers of the Ten on European Political Cooperation (The London Report). In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 114–119. p.

242 A SEA III. címének szóhasználata ugyanakkor végig azt hivatott érzékeltetni, hogy ugyan az EPC a közösségi jog részévé vált, de továbbra is szigorúan kormányközi együttműködésről van szó. Míg a SEA az I. és a II. címében is tagállamokról beszél, a szerződés az EPC-re vonatkozó III. címében végig a Magas Szerződő Felek kifejezést alkalmazza.

243 The Single European Act. In: HILL – SMITH, K. E. 2003, 143–144. p.

Európai Politikai Együttműködés	
Együttműködési szint/ együttműködési fórum (az adott szintet bevezető dokumentum)	Feladat
Európai Tanács (Párizsi Nyilatkozat 1974)	Az EPC-vel kapcsolatos politikai konszenzus és politikai irányvonalak kialakításának legfelsőbb fóruma.
külgügyminiszteri találkozók (Luxemburgi Jelentés 1970)	A külpolitikai kérdések megvitatásának, a közös nyilatkozatok és közös cselekvések elfogadásának fóruma.
elnökség (Koppenhágai Jelentés 1973)	Az EGK Tanácsának elnöki tisztségét betöltő tagállam feladata volt a külgügyminiszteri találkozók elnöki posztjának betöltése, a találkozók napirendi javaslatának, a közös nyilatkozatok és a közös cselekvésekre vonatkozó tervezetek elkészítése, valamint az Európai Parlament tájékoztatását célzó jelentés elkészítése az EPC tevékenységéről.
Politikai Bizottság (Luxemburgi Jelentés 1970)	Az EPC központi koordináló szerve, amely ellátta a külgügyminiszteri találkozók előkészítésének a feladatát, továbbá irányította a munkacsoportok tevékenységét.
Európai Levelezők Csoportja (Koppenhágai Jelentés 1973)	A tagállami külgügyminisztériumokban működő tisztviselők feladata az EPC intézményi és eljárási kérdéseinek tisztázása, és a Politikai Bizottság üléseinek előkészítése volt.
munkacsoportok (Koppenhágai Jelentés 1973)	A Politikai Bizottság irányítása alatt működő szakértői munkacsoportok földrajzi régiók (Afrikával, Latin-Amerikával, Közel-Kelettel foglalkozó), nemzetközi fórumok (ENSZ, EBEÉ) és más konkrét kérdések (leszerelés), vagy éppen technikai feladatok (kommunikáció) mentén szerveződtek.
nagyköveti találkozók (Koppenhágai Jelentés 1973)	A harmadik országokba akkreditált tagállami nagykövetek találkozói az információcsere és az adott országgal kapcsolatos javaslatok kialakításának fontos fórumai voltak.
Titkárság (Egységes Európai Okmány1986)	Az EPC állandó titkársága az együttműködés különböző szintjeihez kapcsolódó adminisztratív feladatokat látta el, tehermentesítve az elnökséget betöltő tagállam külgügyminisztériumi apparátusát.

1. táblázat Az Európai Politikai Együttműködés struktúrája

Az Európai Politikai Együttműködés fent ismertetett információs és konzultációs mechanizmusa szigorúan kormányközi alapon biztosította az EGK-tagállamok külpolitikájának összehangolását az 1970-től 1993-ig terjedő több mint két évtizedben. Az EPC-t életre hívó 1970-es Luxemburgi Jelentéstől egészen 1986-ig az EPC az EGK-tól jogilag elválasztva működött, mindenféle közösségi jogalap nélkül. Ezen az Egységes Európai Okmány változtatott, amelynek III. címe kodifikálta az EPC-t, és látta el utólag közösségi jogalappal az együttműködést. Ha az EPC tevékenységét vizsgáljuk, akkor ki kell emelnünk, hogy válságmentes időszakban az EPC keretében létrejött tagállami együttműködés

pozitív mérleget mutatott,²⁴⁴ ugyanakkor nemzetközi válságok idején sokszor csak nehezen és korlátozott eredménnyel tudtak közösen fellépni a tagállamok.²⁴⁵ Ezt támasztja alá, hogy Nyugat-Európa nem volt képes egyértelmű választ adni az 1973-as arab-izraeli háborúra és az ennek nyomán kialakult energiaválságra, az 1974-es ciprusi görög katonai puccsra, majd az ezt követő török beavatkozásra, a szovjetek 1979-es afganisztáni intervenciójára vagy éppen az amerikai diplomaták 1980-as túsul ejtésére Teheránban.

7. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS ÉS A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA KIALAKÍTÁSA

Az 1992. február 7-én a hollandiai Maastricht városában aláírt Európai Unióról szóló szerződéssel a tagállamok egy politikai unió létrehozásáról döntöttek, amely unió három pillére támaszkodott: az Európai Közösségekre,²⁴⁶ a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésre.

A politikai unió kialakítására és az EPC továbbfejlesztésével egy közös európai kül- és biztonságpolitika létrehozására vonatkozó tervek azonban már jóval korábban megjelentek. Az 1975-ben napvilágot látott Tindemans-jelentés,²⁴⁷ az 1981-es Genscher-Colombo-terv,²⁴⁸ az 1983-as stuttgarti Ünnepélyes Nyilatkozat az Európai Unióról,²⁴⁹ valamint az EP 1984-ben elkészített szerződéstervezete az Európai Unióról²⁵⁰ azok a dokumentumok, amelyek alátámasztják a politikai unióra vonatkozó korábbi tagállami, illetve közösségi intézményi igényeket.

A Maastrichti Szerződés aláírásához vezető út az 1989. decemberi strasbourgi Európai Tanács ülésével kezdődött, amelyen a tagállamok állam- és kormányfői kormányközi konferencia összehívásáról döntöttek egy gazdasági és monetáris unió kialakítása céljából. 1989-től azonban olyan európai és nemzetközi eseményekkel találta szemben magát

244 Kiemelendő az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezleten való részvétel és a Helsinki Záróokmány kialakításában való közreműködés, illetve az ENSZ Közgyűlésében való együttműködés.

245 GAZDAG 2005a, 230–232. p.

246 Ez EK lényegében az addig működő három integrációs szervezetet, az ESZAK-ot, az EURATOM-ot és az EGK-t ölelte fel.

247 A belga miniszterelnökről, Léo Tindemans-ról elnevezett tervezet az integráció továbbfejlesztése érdekében az Európai Unió felállítását javasolta, amelyben a külpolitikai együttműködés kiemelt szerepet kapott. Az EPC és az EK keretében megvalósuló kapcsolati tevékenységek egységes döntéshozatali keretben való kezelését szorgalmazta, valamint a minősített többségi döntéshozatal bevezetését a külügyi döntéshozatal területén.

248 A német és az olasz külügyminiszter 1981-es tervezete az Európai Unió létrehozó Európai Akta aláírását sürgette. A külpolitika, a kultúra és az igazságügyi kérdésekben való együttműködés állt a tervezet fókuszában.

249 A stuttgarti Európai Tanácsban elfogadott nyilatkozatban a tagállamok állam- és kormányfői az EK és az EPC továbbfejlesztésének folytatását rögzítették, amelyek a kialakítandó Európai Unió magját képezték volna. Ugyanakkor a nyilatkozat, ellentétben a Genscher-Colombo-tervvel, fenntartotta volna az EK keretében koordinált kapcsolatok és az EPC keretében összehangolt külpolitika eljárási szabályait.

250 Az 1979-es első közvetlen EP-választást követően egyre aktívabbá váló intézmény tervezete az olasz kommunista és föderalista politikus, Altiero Spinelli 1984-es koncepcióra épült. Az Európai Uniót jogi személyiséggel ruházta volna fel, és a szupranacionális döntéshozatal alá tartozó területek bővítését hangsúlyozta. Fontos eleme a tervezetnek az EP törvényhozásbeli és egyéb hatásköreinek bővítése. A külügyek területén a koncepció az EPC és az EK munkájának összehangolását sürgette, többek között azáltal, hogy bizonyos külpolitikai kérdések végrehajtása az EK Tanácsához, illetve a Bizottsághoz került volna.

az EK, amelyek rányomták bélyegüket az integráció jövőjéről és további mélyítésének irányairól szóló vitákra. A kelet-közép-európai államokban végbemenő demokratikus átmenetek, a berlini fal leomlása és Németország újraegyesítésének napirendre kerülése 1990 áprilisában arra az elhatározásra juttatta az állam- és kormányfőket, hogy a gazdasági és monetáris unióval foglalkozó konferenciával párhuzamosan egy másik kormányközi konferencia is kezdje meg munkáját, amelynek feladata a politikai unió intézményi és jogi feltételeinek megeremtése. Valójában a második kormányközi konferencia ötlete Helmut Kohl és Francois Mitterand április 19-i közös levelében fogalmazódott meg először, amelyben a gazdasági és monetáris unió előkészítésével foglalkozó konferencia mellett egy politikai unió előkészítését végző konferencia összehívását javasolták az unió demokratikus legitimitásának megerősítése, az intézmények hatékonyságának növelése, az unió gazdasági, monetáris és politikai tevékenysége koherenciájának biztosítása, illetve egy közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és végrehajtása céljából. Az állam- és kormányfők többsége egyetértett a kezdeményezéssel, azonban Nagy-Britannia, Dánia és Portugália fenntartással kezelte a közös kül- és biztonságpolitika felvetését.²⁵¹

A kormányközi konferenciák előkészítése 1990 második felében az olasz elnökség idejére esett, és Olaszországnak nem kis kihívást okozott a különböző tagállami és intézményi elképzelések közötti konszenzus kialakítása a közös kül- és biztonságpolitika tartalmáról. Ugyanis a Kohl-Mitterand-levél csak a politikai unió, és ennek részeként egy közös kül- és biztonságpolitika kialakításának igényét rögzítette, de nem tartalmazott elképzelést annak terjedelmére, tartalmára vonatkozóan.

Az Európai Parlament 1990. július 11-én elfogadott határozatában a kialakítandó közös külpolitika döntéshozatali központjaként a Tanácsot jelölte meg, a Bizottságot döntéskézdeményező jogkörrel és az unió külső képviselőének jogával ruházta volna fel, az EPC titkárságát pedig a Tanács és a Bizottság titkárságába olvasztotta volna. A közös külpolitika magában foglalta az összes békével, biztonsággal és leszereléssel kapcsolatos kérdést.²⁵²

A tagállamok álláspontját természetesen nagymértékben befolyásolták nemzeti érdekeik és tradícióik. A dán kormány visszautasította a védelmi politika területén történő együttműködést, ugyanakkor egyetértett az EPC titkárságának beolvasztásával. Hollandia elsősorban a döntéshozatali rendszerre és a Bizottság szerepére helyezte a hangsúlyt, előbbi esetben egy rugalmas többségi szavazási rendszert, utóbbi esetben pedig egy nem kizárólagos döntéskézdeményezési jogot szorgalmazva. Olaszország szeptember 18-án kelt javaslatában meglehetősen ambiciózus álláspontot foglalt el, amikor is egy minden kérdésre kiterjedő uniós biztonság- és védelempolitikát szorgalmazott, mégpedig oly módon, hogy a Nyugat-európai Unió adja át minden védelmi vonatkozású kompetenciáját a létrehozandó Európai Uniónak. A javaslat – számolva a vonakodó tagállamokkal – rögzítette az opt out lehetőségét a védelempolitikai együttműködés alól.²⁵³

A Bizottság az integrációpárti tagállamokhoz hasonló álláspontot foglalt el. Az 1990. október 21-én kiadott javaslatában egy univerzális, gyakorlatilag minden kérdést magában foglaló külpolitikát ambicionált. A döntéshozatal területén a minősített többségi szavazást preferálta, a védelempolitikai kérdések kivételével. A biztonság- és védelempo-

251 NUTTAL 2000, 113–114. p.

252 Ibid. 118. p.

253 Ibid. 119–120. p.

litikát illetően meglehetősen merész javaslatot fogalmazott meg, amikor javasolta, hogy a politikai unióról szóló szerződés rögzítse a kollektív védelem²⁵⁴ elvét.²⁵⁵

Egy héttel az 1990. december 14–15-i római Európai Tanács ülését megelőzően Kohl és Mitterand egy második levelet intéztek kollégáikhoz, amelyben már részletesen ismertették a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó javaslataikat. Ennek értelmében központi szerepet szántak az Európai Tanácsnak, amelynek feladata az európai külpolitika prioritásainak meghatározása, mégpedig a közösen megfogalmazott európai és tagállami érdekek mentén, az EiT iránymutatásain alapuló döntéseket pedig a Tanács főszabályként egyhangúlag fogadná el. A létrehozandó politikai unió részét képezné a közös biztonságpolitika, amely idővel közös védelemhez vezetne. Javasolták továbbá, hogy a kormányközi konferencia dolgozzon ki egy világos és egyértelmű szervezeti kapcsolatot a Nyugat-európai Unió és az Európai Unió között, amely idővel a WEU beolvasásához vezethetne. Végül ki kell emelnünk a levél azon iniciatíváját, mi szerint az összeülő kormányközi konferenciának a politikai uniót létrehozó szerződés kidolgozása során tiszteletben kell tartania a tagállamok NATO-val való kapcsolatát, illetve védelempolitikai sajátosságait.²⁵⁶

Az olasz elnökség feladata volt, hogy a sokszor egymásnak ellentmondó tagállami és intézményi javaslatokat összefésülve világos felhatalmazást adjon a politikai uniót előkészítő kormányközi konferencia számára. Az 1990. december 15-én tartott EiT ülés az alábbi alapelveket fektette le a kormányközi konferencia számára a közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában:

- a KKBP célja a béke és a nemzetközi stabilitás fenntartása, az államok közötti baráti kapcsolatok fejlesztése, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának megerősítése, a gazdasági fejlődés elősegítése;
- a KKBP döntéshozatali központja a Tanács;
- az EPC titkárságának beolvasztása a Tanács titkárságába;
- a Bizottság nem kizárólagos döntéskézdeményező jogköre;
- megfelelő információs és konzultációs eljárások kidolgozása az EP számára;
- az általános iránymutatások elfogadásánál (EiT) egyhangú szavazás, míg az egyhangúlag elfogadott politikák végrehajtását célzó jogszabályok elfogadásánál (Tanács) lehetőség szerint minősített többségi szavazás.²⁵⁷

Ahogy látni fogjuk, az EiT iránymutatásai közül mindegyik beépítésre került az egy év múlva elfogadott Maastrichti Szerződés szövegébe.

Kiemelést igényel, hogy a kül- és biztonságpolitikán belül a biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos részletes felvetések és koncepciók csak 1990. augusztus 2-a, Szaddám Husszein Kuvait elleni inváziója után jelentek meg. Az Öböl-háború során Irakkal szemben elrendelt közösségi gazdasági szankciók,²⁵⁸ illetve a háború sújtotta

254 A kollektív védelmi klauzulát a Nyugat-európai Unióról szóló Párizsi Szerződés és a NATO-t létrehozó Washingtoni Szerződés rögzítette.

255 NUTTAL 2000, 120–122. p.

256 Ibid. 125–126. p.

257 Ibid. 126–127. p.

258 Az inváziót követő pár órán belül a tagállamok az EPC keretében kiadtak egy, a történeteket elítélő nyilatkozatot, amelyben az iraki erők azonnali kivonására szólítottak fel Kuvait területéről. Ezt követően augusztus 4-én a Politikai Bizottság rendkívüli találkozóján született döntés a gazdasági szankciók alkalma-

környező országoknak juttatott gazdasági segítség²⁵⁹ egy idő után hatástalannak tűntek, így végül minden EK-tagállamnak egyénileg kellett eldöntenie, hogy részt vesz-e az USA által vezetett Irak elleni Sivatagi Vihar Műveletben. Az Öböl-krízis tehát felértékelte a biztonság- és védelempolitikai együttműködés kérdését a tagállamok között.

A politikai unióval foglalkozó kormányközi konferencia 1990 decemberében kezdte meg munkáját. A külpolitikai együttműködés jövőjéről folytatott diskurzus során széleskörű egyetértés alakult ki a tagállamok között az EK Tanácsa és az EPC keretében tartott külügyminiszeri találkozók közötti formális megkülönböztetés megszüntetéséről, a Bizottság szerepének felértékeléséről, valamint arról, hogy az EPC keretében működő titkárság összeolvad a Tanács titkárságával.²⁶⁰ A tárgyalások legneuralgikusabb kérdéseit a közös kül- és biztonságpolitika EK-hoz és a közösségi együttműködéshez való viszonya, a biztonság- és védelempolitika, valamint a döntéshozatali rendszer képezték. Kompromisszumot kellett találni a tagállamok többsége által képviselt azon nézőpont között, amely a külpolitikai kérdésekben való együttműködést a közösségi együttműködés felé közelítette volna, valamint a britek, dánok, írek és portugálok képviselte kormányközi együttműködést preferáló nézőpont között. Az alábbi táblázatok segítségével a tagállamok kül- és védelempolitikára vonatkozó alapvető elképzeléseit tekintjük át Simon J. Nuttall alapján.²⁶¹

	külpolitikai együttműködés formája
Nagy-Britannia, Dánia, Görögország, Portugália, Írország	Az Európai Politikai Együttműködés továbbfejlesztését preferálták a fennálló jogi, intézményi keretek között, elkerülve a külpolitikai együttműködés átültetését a közösségi eljárások és intézmények rendszerébe.
Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, és az Európai Bizottság	Erős közös külpolitika kialakítása közösségi együttműködési mechanizmusok igénybe vételével.
Franciaország	Erős közös külpolitika kiépítése, de kormányközi együttműködés keretei között.

2. táblázat A tagállamok külpolitikára vonatkozó elképzelései

zásáról, nevezetesen az Irakból és Kuvaitból származó olajimport-tilalomról; az irakiak bankszámláinak befagyasztásáról; fegyver és egyéb katonai felszerelés eladásának tilalmáról Iraknak; valamint minden katonai, technológiai és tudományos együttműködés felfüggesztéséről. Az Irakkal szembeni szankciók végrehajtásában kiemelkedő szerep jutott a Nyugat-európai Uniónak, amely a Vörös-tenger és a Perzsa-öböl légi és haditengerészeti felügyeletét koordinálta. A WEU sikerén felbuzdulva született meg 1990. szeptember 18-án Olaszország javaslata a WEU beolvasztásáról a létrehozandó Európai Unióba.

259 Az Öböl-konfliktus eredményeként a szomszédos országok – Jordánia, Egyiptom, Törökország – rendkívül nehéz gazdasági helyzetbe kerültek a turizmusból, illetve az olajból származó bevételeik nagy részének elvesztése miatt. Ezért az EPC keretében 1990. szeptember 4-én megtartott különleges külügyminiszeri találkozón döntés született ezen országok gazdasági megsegítéséről.

260 SMITH, H 2002, 95. p.

261 NUTTALL 2000, 150. p.

	védelempolitikai együttműködés formája
Nagy-Britannia, Hollandia, Portugália	Erősen atlantista kötődés, a NATO keretén belül képzelték el a védelempolitikai együttműködést.
Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg, Olaszország	Független európai védelempolitikai együttműködés preferálása a Nyugat-európai Unióra támaszkodva.
Dánia, Görögország, Írország	A különböző nemzeti álláspontok figyelembe vétele.

3. táblázat A tagállamok védelempolitikára vonatkozó elképzelései

A Maastrichti Szerződés szövegének 1991. decemberi elfogadásáig több tervezet is született a kormányközi konferencián. Az 1991. februári francia-német javaslat, a Bizottság márciusi, a luxemburgi elnökség áprilisi és végül a holland elnökség júliusi tervezete emelendő ki az Európai Unióról és benne a közös kül- és biztonságpolitikáról szóló javaslatok közül.

A februári német-francia javaslat a WEU szerepét emelte ki az európai védelempolitika kialakításában, a WEU EU-ba való integrálásának távlati céljával, továbbá hangsúlyozta, hogy a szerződés az EiT hatáskörébe kellene, hogy utalja a kül- és biztonságpolitika közös kérdéseit, például a leszerelést, a fegyverzetellenőrzést, a békefenntartást, valamint a fegyverexport feletti ellenőrzést.²⁶²

A Bizottság javaslatának fókuszában az EK külső tevékenységeinek – beleértve a KKBP-t is – átfogó szabályozása állt, azaz az EU összes külső tevékenységének egyetlen fejezetben való tárgyalását preferálta. Az EiT által meghatározott, az Unió közös érdekei alá tartozó területeken a Tanács minősített, a többi kül- és biztonságpolitikai kérdésben pedig egyhangú döntéshozatalt kellene, hogy alkalmazzon. A KKBP területén a döntéshozatal kezdeményezés joga az elnökség, a Bizottság és a tagállamok között oszlana meg.²⁶³

A luxemburgi elnökség által április 17-én beterjesztett javaslat vázolta fel az EU későbbiekben realizálódott hárompilléres struktúráját, elválasztva egymástól az EK-t a KKBP-t és a bel- és igazságügyi együttműködés területét. Az elképzelést éles kritika érte az EP, a Bizottság, Hollandia, Belgium és Olaszország részéről, ugyanakkor Dánia és Nagy-Britannia örömmel fogadták az EU struktúrájára vonatkozó luxemburgi javaslatot. A tervezet az EiT hatáskörébe utalta volna a KKBP-re vonatkozó alapelvek és általános iránymutatások kidolgozását, a tanácsi döntéshozatalban főszabályként az egyhangúságot preferálta, néhány kivétellel. Az Unió külső képviselőjének feladatát az elnökség (KKBP) és a Bizottság (egyéb külső tevékenységek) között osztotta volna fel.²⁶⁴

Az 1991. július 1-jétől elnöki posztot betöltő Hollandia javaslata szakított a sokat kritizált pilléres struktúrával, és a KKBP-ről szóló fejezet bekerült az Unió külső tevékenységeit szabályozó rendelkezések közé, megvalósítva az átfogó szabályozás köve-

²⁶² Ibid. 152. p.

²⁶³ Ibid. 158–159. p.

²⁶⁴ Ibid. 161–162. p.

telményét. Az Európai Bíróságnak ugyan korlátozottan, de hatáskört állapított meg a tervezet, mi szerint a Bíróság megvizsgálhatja az együttes fellépések elfogadásának jogszerűségét. Annak ellenére, hogy a holland javaslat, ellentétben a luxemburgiival, inkább az integrációpárti tagállamok, valamint az EP és a Bizottság szája-íze szerint szabályozta a közös külpolitika kérdéseit, a biztonság- és védelempolitika területén erősen atlantista megoldást preferált, amely szerint a kialakítandó biztonság- és védelempolitika „csak” kiegészítő jelleggel funkcionálhat a NATO és a WEU keretén belül megvalósuló együttműködés mellett.²⁶⁵

Az 1991. december 2–3. közötti brüsszeli Európai Tanács végül alapvetően a luxemburgi elnökegi javaslat alapján fogadta el a Maastrichti Szerződés szövegét, amelyet 1992. február 7-én írtak alá.²⁶⁶ A szerződés által létrehozott pilléres struktúra lehetővé tette, hogy a szupranacionális elemeket tartalmazó EK mellett az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, valamint a harmadik pillérként létrehozott bel- és igazságügyi ügyekben történő együttműködés alapvetően kormányközi együttműködésként funkcionáljon.

Ha görcső alá vesszük a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket, megállapíthatjuk, hogy a tagállamok rendkívül óvatosan, a nemzeti szuverenitásukra tekintettel határozták meg az KKBP kereteit. A döntéshozatali, jogforrási és intézményrendszer vizsgálatokor kivüláglík, hogy – hasonlóan az EPC keretében működő kooperációhoz – kormányközi együttműködés jött létre a tagállamok között, amelybe csak kivételes esetben jut tér a közösségi modell egy-egy elemének.

A KKBP-t meghatározó intézményrendszer középpontjában az Európai Tanács és a Tanács áll, míg a közösségi érdekeket képviselő szervek, az Európai Bizottság és az Európai Parlament szerepe meglehetősen korlátozott. Az Európai Bizottsággal kapcsolatban a szerződés elég lakonikusan fogalmaz, amikor kimondja: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika terén végzett munkában.” (J. 9. cikk). Az EP évente megvitathatja a KKBP végrehajtása terén elért előrehaladást, továbbá kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és ajánlásokat fogalmazhat meg a KKBP-vel kapcsolatban, a Tanács elnöksége pedig rendszeres tájékoztatási kötelezettséggel tartozik az EP felé az Unió kül- és biztonságpolitikájának alakulásáról. A harmadik „közösségi érdekeket képviselő” intézmény, az Európai Bíróság lényegében nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP területén. Az EiT feladata a KKBP elveinek és az általános iránymutatások meghatározása, a Tanács ezek alapján hozza meg a KKBP meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat (J.8. cikk (1), (2) bekezdés). A kormányközi együttműködési modellnek megfelelően a Tanácson belüli döntéshozatalt főszabályként az egyhangúság jellemzi a Maastrichti Szerződés értelmében, egyetlen kivétellel: „A Tanács együttes fellépés elfogadásakor, illetve végrehajtásának bármely szakaszában meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekben minősített többséggel kell határozatot hozni.” (J. 3. cikk, 2. pont).

A Maastrichti Szerződés egyik legfontosabb előrelépésének az együttes fellépés (joint action) intézményének bevezetése tekinthető. A J. 1. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió együttes fellépések fokozatos végrehajtására törekszik azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. Az együttes fellépés intézményének bevezetésével tulajdonképpen a KKBP szakított az EPC elsősorban deklaratív diplomáciai gyakorlatával.

²⁶⁵ Ibid. 166–169. p.

²⁶⁶ A Maastrichti Szerződés a hosszadalmas ratifikációs eljárás okán csak 1993. november 1-jén lépett hatályba.

Nem valósult meg azonban az Unió külső tevékenységeit egyetlen cím alatt szabályozó koncepció, hiszen a szerződés I. címe a Közösségekre, a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint az igazságügyi együttműködésre egyaránt vonatkozó közös rendelkezéseket foglalja magában, a II. címben az EGK-szerződést,²⁶⁷ míg a III., illetve a IV. címben az ESZAK-, illetve az Euratom-szerződést módosító rendelkezések kaptak helyet. Az V. cím ismerteti a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó rendelkezéseket, a VI. cím a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza, a VII. cím alatt pedig a záró rendelkezések olvashatók.

Az európai külpolitika tehát csak nevében közös politikaként került meghatározásra, hiszen amíg mindenképpen előrelépésnek tekinthető, hogy az EPC-hez képest most már a közösségi kérdésekben illetékes intézmények a külpolitika letéteményesei, addig a KKBP döntéshozatali és jogforrási rendszere markánsan elválik a közösségi pillér döntéshozatali és jogforrási struktúrájától, biztosítva a terület kormányközi jellegét.

8. A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA KIALAKULÁSÁNAK LÉPCSŐFOKAI

A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika részeként a hidegháború utáni megváltozott európai biztonságpolitikai környezet terméke. Egyrészt a Szovjetunió széthullásával és egy kiterjedt európai háború valószínűségének csökkenésével napirendre került az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének felülvizsgálata, valamint egyre markánsabban fogalmazódott meg az amerikai partner részéről az igény az európai NATO-tagállamok nagyobb biztonságpolitikai tehervállalására. Másrészt a Jugoszlávia felbomlását kísérő nyugat-balkáni konfliktus Európát is rádöbbenetette az önálló európai védelempolitika kiépítésének szükségességére.

Az európai biztonság- és védelempolitika kiindulópontját a *Maastrichti Szerződés* jelentette, amely az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika útnak indítása mellett kilátásba helyezte a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét. A szerződés J. 4. cikkének (1) bekezdése értelmében: „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet”. A fent idézett cikk (2) bekezdése pedig a Nyugat-európai Uniót nevezi meg a kialakítandó közös védelmi politika letéteményesének: „Az Unió felkéri a Nyugat-európai Uniót – amely az Unió fejlődésének szerves része –, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az Unió védelmi vonatkozású határozatait és fellépéseit”. Az Atlanti Szövetségben belül tehát egyetértés alakult ki az európai államok és az USA között abban, hogy az európaiak növeljék hozzájárulásukat a védelmi természetű ügyekben. Az Egyesült Államok azonban hangsúlyozta annak szükségességét, hogy az európai katonai képességek kiépítésénél el kell kerülni az átfedéseket a NATO-ban már rendelkezésre álló struktúrák, eszközök és képességek terén.

Az 1994 januárjában tartott brüsszeli NATO-csúcson született döntés értelmében a NATO kész volt eszközöket és képességeket a Nyugat-európai Unió rendelkezésére bo-

267 Ezen belül a közös kereskedelempolitikára, illetve a fejlesztési együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.

csátani olyan műveletekben, amelyeket az európai szövetségesek a közös kül- és biztonságpolitika jegyében vállalnak.

A nagyobb európai szerepvállalást volt hivatott előmozdítani az *1996 júniusában Berlinben tartott NATO-csúcson* kialakított Európai Biztonsági és Védelmi Identitás (European Security and Defence Identity- ESDI), amellyel kapcsolatban a következő alapelvek fogalmazódtak meg:

- az ESDI-nek a NATO-n belül kell kifejlődni;
- működéséhez az USA jóváhagyása szükséges;
- letéteményese a WEU.²⁶⁸

A konstrukció eredményeként az európai partnerek nagyobb autonómiára tettek szert biztonsági és védelmi ügyekben a transzatlanti kapcsolatok változatlan formában való fenntartása mellett, a WEU pedig egyfajta összekötő szerephez került a NATO és az EU között.

Az *1997. júliusi madridi NATO-csúcson* további döntések születtek az ESDI-vel kapcsolatban, amelyek értelmében a NATO védelmi tervezési eljárásában ezentúl figyelembe kellett venni a WEU igényeit is, valamint meg kellett határozni azon NATO-erőket és eszközöket, amelyet a WEU igénybe vehetett a műveleteihez. Ezek a döntések a gyakorlatban azt tették lehetővé, hogy amennyiben a WEU egy kialakult válsággal kapcsolatban az intervenció mellett döntött, de a NATO nem kívánt beavatkozni, akkor a WEU NATO-képességek igénybe vételét kérhette a saját irányítású műveleteinek végrehajtásához.²⁶⁹

A Madridban született döntések értelmében a NATO és a WEU közötti együttműködés feltételeit, eljárásait az *1999. áprilisi washingtoni NATO-csúcson* elfogadott keretdokumentum rögzítette. Ennek értelmében a WEU által igényelt képességek rendelkezésre bocsátásáról eseti alapon az Észak-atlanti Tanács döntött, tehát az USA egyetértése volt szükséges az európai műveletek támogatásához, ráadásul ez a megoldás csak a WEU-val rögzítette az együttműködés feltételeit. Tekintettel azonban arra, hogy a WEU és az EU tagállamai között nem volt teljes átfedés,²⁷⁰ az EU-nak továbbra sem voltak védelmi képességei.²⁷¹

A koszovói válság nyomán ismét igazolódott az USA dominanciája az egyetlen cselekvőképes védelmi szervezeten, a NATO-n belül, és ez katalizátorként hatott az európaiakra. *1998. december 3–4. között Saint Malóban brit-francia kétoldalú találkozóra* került sor Jacques Chirac és az újonnan megválasztott Tony Blair között, ahol radikális fordulat történt a brit – Európára vonatkozó – biztonságpolitikai elképzelésekben. Saint Malót megelőzően ugyanis a britek a NATO-t tekintették az európai biztonságpolitika központi elemének, és ellenezték azt a francia javaslatot, amely szerint a WEU-t be kellene olvasztani az EU-ba, hogy ezáltal az utóbbi valóban önálló védelmi képességekhez jusson. A nyilatkozat többek között az alábbi megállapításokat tartalmazza:

268 GAZDAG 2005a, 279. p.

269 Ibid. 279. p.

270 A WEU 10 tagállama: Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Nagy-Britannia;

társult tagok: Csehország, Magyarország, Izland, Norvégia, Lengyelország, Törökország;
megfigyelői státussal rendelkező országok: Ausztria, Dánia, Finnország, Írorság, Svédország;
társult partnerek: Bulgária, Észtország, Lettorság, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia

271 GAZDAG 2005a, 280. p.

- meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az Európai Unió önállóan léphessen fel a nemzetközi szinten, ehhez megfelelően hiteles katonai erőre, illetve az ennek alkalmazásához szükséges hatékony döntéshozatali mechanizmusra van szükség;
- az európaiak az Európai Unió intézményi keretein belül fognak tevékenykedni;
- Európának megerősített fegyveres erőkre van szüksége, amelyek gyorsan válaszolhatnak az új kockázati tényezőkre, és amelyeket erős és versenyképes európai védelmi ipar és technológia támogat.²⁷²

A brit fordulat hátterében egyrészt az a felismerés áll, amely szerint a WEU-t nem lehet a NATO konkurensének tekinteni akkor sem, ha önálló szervezetként, és akkor sem, ha az EU-ba beolvasztott szervként működik. A beolvasztással ráadásul megszüntethetők lennének az EU és a WEU közötti hatásköri viták. Másrészt London szerint az önálló európai biztonságpolitika és az USA-val ápolt „special relationship” nem zárják ki egymást, sőt a kettő összehangolása jelentős előnyök forrása lehet. A találkozó eredményeképpen született meg tehát a Saint Malo-i Nyilatkozat, amely szerint annak érdekében, hogy az Unió teljes értékű szereplőként léphessen fel a nemzetközi politikában, autonóm akciók végrehajtásához szükséges eszközökkel, képességekkel kell ellátni, azaz megfelelő elemző és reagáló képességgel, hírszerzéssel és saját hadiiparral.

A francia-brit közös nyilatkozat felkavarta a transzatlanti kapcsolatokat. Amerikai részről három dolgot tartottak elkerülendőnek a NATO-n kívül és a közös kül- és biztonságpolitikán belül formálódó európai védelempolitikával kapcsolatban. Ezek a szétkapcsolódás (decoupling), a diszkrimináció (discrimination) és a megkettőzés (duplication). A szétkapcsolódás a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésének lehetséges következményét, azaz a transzatlanti kapcsolatok lazulását, a diszkrimináció a nem EU-tag NATO-tagállamok (Törökország, Norvégia, Izland, akkor még Lengyelország, Magyarország, Csehország) kezelésére vonatkozó aggodalmat jelentette. A harmadik kifogás, a megkettőzés pedig arra mutatott rá, hogy az EU (és elsősorban a franciák) nem új katonai képességeket akarnak létrehozni az európai biztonság- és védelempolitika keretében, hanem új intézményeket, olyanokat, amelyek már mint NATO intézmények léteznek. Ráadásul az EU-tagállamok ugyanazokat az egységeket kívánják felajánlani az EU-nak, mint amelyeket a NATO-nak, ezáltal pedig gyengítenék az Atlanti Szövetséget, azaz tovább csökkenne az amúgy is régóta kritizált európai hozzájárulás a NATO védelmi képességeihez. Az amerikai kifogásokat Madeleine Albright nyomán „három D” cím alatt foglalta össze a nemzetközi sajtó.²⁷³

A Saint Malo-i nyilatkozatot az *1999. júniusi kölni EU-csúcson elfogadott dokumentum* követte, amelyben a tagállamok állam- és kormányfői kijelentették: „Mi, az Európai Tanács tagjai kinyilvánítjuk akaratunkat, hogy az Európai Unió töltsen be teljes szerepét a nemzetközi szinten. Ebből a célból el kívánjuk látni az EU-t a szükséges eszközökkel és képességekkel, hogy magára vállalja a felelősséget a közös európai biztonság- és védelempolitikát illetően.”²⁷⁴ Szimbolikus jelentőséggel bír, hogy ez a nyilatkozat használata

272 Brit–francia csúcstalálkozó Közös Nyilatkozat St Malo. 1998. december 3–4. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 72–73. p.

273 GAZDAG 2003, 284–285. p.

274 Az Európai Tanács nyilatkozata a közös európai biztonság- és védelempolitika erősítéséről. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 74. p.

először a közös európai biztonság- és védelempolitika kifejezést. Az EU továbbá reagált az amerikaiak diszkriminációra vonatkozó aggályaira, biztosítva, hogy a nem EU-tag NATO-tagországoknak lehetőségük lesz az EU önálló műveleteiben való részvételre, különösen a nem katonai akciók esetében. A kölni nyilatkozat a WEU-ra vonatkozó megállapodást is tartalmazott: a tagállamok megbízták az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát, hogy készítse elő a petersbergi feladatok ellátásához szükséges WEU-funkciók átvételét, gyakorlatilag tehát a WEU beolvasztását az Európai Unióba. Megfogalmazódott tehát a konkrét szándék, hogy megszüntessék a KKBP és a WEU kettősségét az európai biztonság- és védelempolitikában.²⁷⁵

A kölni csúcson fogadták el *A közös európai biztonság- és védelempolitika erősítéséről* szóló elnökségi jelentést is, amely leszögezi, hogy az EU-vezette petersbergi műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának biztosítása érdekében ki kell alakítani egy több szintű, katonai és politikai egyeztetési és döntéshozatali mechanizmust. A semleges EU-tagállamok és az erősen atlantista kötődésű tagállamok megnyugtatására a jelentés leszögezi: „Az Atlanti Szövetség változatlanul a tagállamok kollektív védelmének alapja. A Washingtoni Szerződés 5. cikke értelmében, valamint a Brüsszeli Szerződés V. cikke értelmében vállalt kötelezettségeket a szerződéseket aláíró tagállamok minden körülmények között megtartják, az Unió politikája nem érinti hátrányosan bizonyos tagállamok biztonság- és védelempolitikájának sajátos jellegét.”²⁷⁶

A WEU Miniszteri Tanácsának 1999. november 22–23-án Luxemburgban tartott találkozásán kiadott nyilatkozata szerint a WEU tagállamok külügy- és védelmi miniszterei üdvözlötték a kölni Európai Tanács eredményeit, valamint hozzájárultak a petersbergi feladatok ellátásához szükséges funkciók²⁷⁷ átadásához az EU megfelelő intézményei számára.²⁷⁸

Mérőföldkönek tekinthető az európai biztonság- és védelempolitika fejlődéstörténetében az 1999. decemberi *Helsinkiben megrendezett EU-csúcs*, amelyen az alábbi döntések születtek:

- 2003-ra fel kell állítani egy 50–60 ezer fős gyorsreagálású hadtestet, amely alkalmas a 60 napon belül történő bevetésre és legalább egy éven keresztül történő állomásoztatásra, valamint amely az összes Petersberg típusú feladatot képes ellátni;
- a Tanácson belül új politikai és katonai testületeket hoznak létre, annak érdekében, hogy az EU képes legyen az önálló műveleteinek irányítására. Ezek a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság és a Katonai Törzs. Az új szervek ideiglenes jelleggel 2000 márciusától kezdték meg működésüket, végleges formájukról pedig a 2000. decemberi nizzai csúcson döntöttek;
- ki kell alakítani a NATO és az EU közötti konzultáció és együttműködés kereteit;
- nem katonai válságkezelési mechanizmust építenek ki, amelynek keretében az EU például humanitárius segítségnyújtást, választási megfigyelést, közigazgatás- újszervezést végez;

²⁷⁵ Ibid. 74–75. p.

²⁷⁶ Európai Tanács Köln 1999. június 3–4. Elnökségi Jelentés a közös európai biztonság- és védelempolitika erősítéséről. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 77. p.

²⁷⁷ Lényegében az összes WEU tevékenység és elemzés átadását, a Műholdközpont használatát, a Biztonsági Tanulmányok Intézete publikációinak hozzáférhetővé tételét és a WEU ad hoc csoportjainak értekezletein való részvételt jelentette.

²⁷⁸ WEU Miniszteri Tanács Luxemburgi Nyilatkozata. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 79. p.

- meghatározásra kerülnek azok a struktúrák, amelyek biztosítják a nem EU-tag európai NATO-tagállamok részvételét az EU műveleteiben. Ez alapján, ha egy EU által elhatározott válságkezelési művelet NATO-eszközöket vesz igénybe, a nem EU-tag NATO-tagállamokat és az EU-tagjelölt országokat minden esetben felkéri a részvételre. Ha az EU nem vesz igénybe NATO-képességeket, a felkérés nem automatikus, hanem a Tanács eseti döntésének függvénye. Leszögeznek továbbá az egyenlő elbánás elvét, miszerint: „Minden állam, amely jelentős haderő telepítésével megerősítette részvételét egy EU-vezetés alatt végrehajtott műveletben, ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel fog rendelkezni a művelet lebonyolítása során, mint a résztvevő EU tagállamok.”²⁷⁹;
- a tagállamok ismételten leszögezték, hogy a kollektív védelem biztosítását továbbra is a NATO keretén belül képzelik el, az EU biztonság- és védelempolitikája a válságkezelésre és a békefenntartásra kíván koncentrálni.²⁸⁰

A finn elnökséget követően Portugália töltötte be a Tanács soros elnöki tisztségét, folytatva a közös biztonság- és védelempolitika katonai és polgári intézményrendszerének, valamint képességeinek kiépítését, illetve erősítését. Az EiT 2000 júniusában Santa Maria da Feira-ban megrendezett találkozója fordulópontnak tekinthető az EU polgári válságkezelésének fejlődéstörténetében, ugyanis itt kerültek meghatározásra a polgári válságkezelés kiemelt területei: a rendőrség, a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása és a polgári védelem.

1. A rendőrség:

- felismerve a rendőrség központi szerepét a nemzetközi válságkezelési műveletekben, a tagállamok vállalták, hogy fokozzák képességeiket a rendőrtisztek biztosítása terén azon nemzetközi rendőri műveletek számára, amelyek lebonyolításához önkéntes alapon hozzájárulásukról döntöttek;²⁸¹
- a tagállamok több lépcsőben fejlesztik rendőri képességeiket, és a végcél 2003-ra egy 5000 fős rendőri kontingens biztosítása a nemzetközi missziók számára, amelyből 1000 fő 30 napon belül bevethető;²⁸²
- az EU rendőri képességeinek alkalmazása vagy egy nemzetközi szervezet, például az ENSZ vagy az EBESZ felkérésére történhet, vagy pedig egy önálló EU rendőri művelet során.²⁸³

2. A jogállamiság megszilárdítása:

A rendőrség területén folyó intenzív munkához szükségszerűen párosulnia kell más területeken végzett tevékenységeknek, elsősorban a bírói és a büntetőjogi rendszer helyreállításának. Ennek érdekében

279 Európai Tanács Helsinki, 1999. December 10–11. Elnökségi Következtetések (kivonatolva közlés). In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 95. p.

280 Ibid. 89–98. p.

281 Európai Tanács Santa Maria da Feira, 2000. június 19–20. Konkrét célkitűzések a rendőrség számára. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 133–134. p.

282 Ibid. 134. p.

283 Ibid. 137. p.

- a tagállamok bírákat, ügyészeket és büntetőjogi szakembereket választhatnak ki, akik rövid felkészítés után alkalmazhatók a békétámogató műveletekben;
- az EU célul tűzheti ki a bírók és büntetőjogi szakértők kiválasztásának és képzésének segítségét szolgáló irányelvek kialakítását együttműködve az ENSZ-szel, az EBESZ-szel és az Európa Tanáccsal;
- az EU mérlegelheti a műveleti területek bírósági és büntetés-végrehajtási infrastruktúrájának megteremtéséhez és felújításához nyújtandó támogatás módozatait.²⁸⁴

3. A polgári közigazgatás támogatása:

A polgári közigazgatás helyreállítása és újjászervezése kiemelt jelentőségű az átalakuló társadalmak sikeres támogatása érdekében, ezért a tagállamok

- mérlegelhetik a polgári közigazgatási szakemberek kiválasztását, kiképzését és alkalmazását egy összeomlott közigazgatási rendszer újrászervezésének segítése érdekében;
- fontolóra vehetik a helyi tisztségviselők képzésének felvállalását.²⁸⁵

4. Polgári védelem:

A tagállamok kiemelték, hogy különbséget kell tenni a polgári védelem válságkezelés keretén belül végrehajtott műveletei és az egyéb katasztrófa-elhárítási műveletek között, amelyek sajátos jelleggel bírnak. A KBVP keretén belül végrehajtott válságkezelési műveletek során

- lehetővé kell tenni, hogy a válságkezelés keretein belül igénybe lehessen venni a tagállamok már létező polgári védelmi képességeit, amelyeket eddig elsősorban a katasztrófa-elhárítás során alkalmaztak;
- az Unió reagálásának jobb szervezése érdekében meg kell vizsgálni a keretnemzet koncepciót, illetve a szakosodás kérdését.²⁸⁶

Az 1999. júniusi kölni nyilatkozat értelmében *2000 novemberében Marseille-ben* tartotta meg utolsó ülését a WEU Miniszteri Tanácsa, ahol a petersbergi feladatok ellátásához szükséges funkciók átadásához szükséges adminisztratív lépéseket hajtották végre. A döntések eredményeképpen a WEU Katonai Bizottsága 2001. július 1-jétől megszüntette működését, amivel véget ért a szervezet érdemi működése is. Jogilag azonban nem szűnt meg a szervezet, folytatta munkáját többek között a WEU Parlamenti Közgyűlése is.²⁸⁷

Az Európai Unió tagállamai *2000. november 20–21. között Brüsszelben tartották az első képesség-felajánlási konferenciát*, ahol megjelölték azokat az egységeket és eszközöket, amelyeket az EU rendelkezésére kívánnak bocsátani. Az ún. haderőjegyzékben összesen 100 000 fős kontingenst, 400 repülőgépet és 100 hadihajót ajánlottak fel a tag-

284 Európai Tanács Santa Maria da Feira, 2000. június 19–20. A polgári válságkezelési aspektusok konkrét céljainak vizsgálata. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 131–132. p.

285 Ibid. 132. p.

286 Ibid. 132. p.

287 A szervezet de iure fenntartásának szimbolikus jelentősége volt, hiszen a WEU az európai integráció fontos állomását jelentette, illetve bizonyos WEU- tagállamok (Ausztria, Írország) nem tagjai a NATO-nak, és az ő esetükben a kollektív védelmet a WEU „biztosította”. A WEU végül 2011. június 30-án szüntette be mindennemű tevékenységét.

államok.²⁸⁸ A tagállamok szerint kezdetben ez az erő elégséges a petersbergi feladatok eléréséhez, de idővel komoly képességfejlesztésre lesz szükség a stratégiai képességek területén is. A deklaratív felajánlás ugyanis még nem jelentett valódi hadrafoghatóságot; olyan területeken volt szükséges előrelépést elérni, mint a parancsnoki, hírszerzői, logisztikai, valamint a kommunikációs képességek.

A francia elnökséget lezáró *2000. decemberi nizzai EU-csúcson* került sor a 2000 márciusa óta ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság és a Katonai Törzs összetételének, hatáskörének és működése részleteinek végleges formában történő meghatározására. Elvi döntés született a tekintetben, hogy a WEU válságkezelési feladatainak átvétele során felállítják az Európai Műholdközpontot és a Biztonsági Tanulmányok Intézetét. Rendezték az EU és a NATO közötti együttműködés alapelveit, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy az EU és a NATO közötti konzultáció és együttműködés nem érinti az EU döntéshozatali önállóságát. A két szervezet közötti kooperáció alapelvei a közös értékek, az egyenlőség és a partnerség. A konzultáció és az együttműködés formáit az alábbiak szerint határozták meg:

- konzultáció válságmentes időszakban: a két szervezet között rendszeres és többszintű párbeszéd zajlik, elsősorban nagyköveti és miniszteri szinten, legalább egyszer EU-elnökségenként. A NATO és az EU Katonai Bizottsága igény szerint ül össze, de legalább egyszer elnökségi periódusonként. Az információk és dokumentumok megfelelő cseréje érdekében kapcsolat jön létre a Tanács főtitkára (aki egyben a kül- és biztonságpolitikai főképviselő is) és a NATO főtitkára között, a NATO Nemzetközi Törzse és a Tanács Titkárságának biztonság- és védelempolitikával foglalkozó osztályai között, valamint az EU és a NATO Katonai Törzs között;
- konzultáció válság esetén: a két szervezet közötti kapcsolat szorosabbá válik. Az EU dönthet arról, hogy igénybe vesz-e a válságkezeléshez NATO-eszközöket. Amennyiben igen, az EU Katonai Törzsnek hozzáférése lesz a NATO műveleti képességeihez, mégpedig oly módon, hogy az Unió átadja a NATO-nak a képességi igényeket tartalmazó haderőjegyzéket.²⁸⁹ Az EU által vezetett művelethez szükséges képességek és eszközök átadásának és alkalmazásának feltételeit a Politikai és Biztonsági Bizottság és az Észak-atlanti Tanács találkozóin határozzák meg.²⁹⁰ A NATO-eszközök alkalmazása nélkül végrehajtott uniós műveletek esetén, vagy ha a NATO hajt végre válságkezelési műveletet, mindkét szervezet folyamatosan információt biztosít a másik számára a művelet általános menetéről.²⁹¹

A *2001. június 15. és 16. között megtartott göteborgi EU-csúcson* a tagállamok állam- és kormányfői különös hangsúlyt fektettek a civil válságkezelés kérdésre. Elfogadásra került többek között egy rendőri akcióterv, amely segítséget nyújt a nemzetközi rendőri

288 A résztvevő NATO-tagok többsége ugyanazokat az alakulatokat és eszközöket ajánlotta fel az EU-nak, mint a NATO-nak, tehát az amerikaiak megkettőződésre (duplication) vonatkozó kifogásai nem voltak alaptalanok.

289 GOTHÁRD – KISS 56. p.

290 A részletes eljárás menetét a nizzai EiT elnökségi következtetéseinek VI. melléklet VII. kiegészítése tartalmazza. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 191–192. p.

291 Európai Tanács Nizza, 2000. december 7–9. Elnökségi Következtetések. A VI. melléklet VII. kiegészítése. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 189–192. p.

válságkezeléshez való konzisztens európai uniós támogatás biztosításához; meghatározásra kerültek a nem EU-tag országok részvételének irányelvei az EU rendőri missziókban; a válságkezelés polgári aspektusainak új konkrét céljai; valamint az EU nemzetközi szervezetekkel való együttműködésének alapelvei, módszerei a polgári válságkezelés területén. Természetesen itt is szóba került a NATO-EU együttműködés, illetve új elemként jelent meg az EU és az ENSZ közötti kapcsolat részletes tárgyalása. Ennek értelmében leszögezték, hogy az EU és tagállamai elismerik az ENSZ elsődleges illetékességét a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén. Meghatározták a két szervezet közötti együttműködés területeit, úgy mint a humanitárius ügyek, a fejlesztési együttműködés, a konfliktusmegelőzés, a katonai és polgári válságkezelés, ez utóbbiak esetében a Nyugat-Balkán, a Közel-Kelet és Afrika elsőbbséget élvez.²⁹²

A 2001. december 14–15. közötti EU-csúcson a tagállamok elfogadták az *Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozatot*, amelyben Európa globalizálódott világban betöltött szerepét vizsgálták. A dokumentum szerint a berlini fal lebomlása után egy ideig úgy tűnt, egy konfliktusoktól mentes, emberi jogokra épülő és stabil világrend jön létre. Azonban a 2001. szeptember 11-i események rámutattak, hogy a fenyegetések nem tűntek el, sőt újabakkal bővültek: vallási fanatizmus, etnikai nacionalizmus, nemzetközi terrorizmus, regionális konfliktusok, szegénység és elmaradottság. A hidegháború végével tehát egy globalizált, de a fenti tényezők miatt mégis széttöredezett világban élünk, amelyben Európának fel kell vállalnia a globális kormányzás rá eső részét és az ezzel járó felelősséget. Európának olyan hatalommá kell válnia, amely harcol mindenfajta erőszak, fanatizmus és terror ellen, ugyanakkor nem huny szemet a világ igazságtalanságai fölött.²⁹³ Az Európai Unió előtt álló belső és külső kihívások megoldása érdekében az Európai Tanács határozatot fogadott el az Európai Konvent felállításáról, amelynek feladata az Európai Unió Alkotmányszerződésének kidolgozása volt.

A 2002. június 21–22-i sevillei EU-csúcs fontos állomása a KBVP polgári válságkezelésének, ugyanis itt született elvi döntés az EU első polgári válságkezelési missziója, az EUPM Bosznia-Hercegovina elindításáról, amely 2003. január 1-jétől vette át az országban az ENSZ égisze alatt működő IPTF-től (International Police Task Force) a feladatokat. Továbbá kilátásba helyezték, hogy a választásokat követően a Volt Jugoszláv Macedón Köztársaságban is átveszi az EU a korábbi NATO műveletet, amennyiben adigra életbe lép az EU és a NATO közötti állandó megállapodás (Berlin Plusz).²⁹⁴

Az EU és a NATO közötti együttműködés szempontjából mérföldkőnek számított az ún. *Berlin Plusz megállapodás*, amelyet 2003. március 17-én írtak alá Brüsszelben.²⁹⁵ Az egyezmény az erőforrások szükségtelen megkettőzését igyekezett elkerülni. A megállapodás értelmében az EU-nak hozzáférést biztosítottak a NATO műveleti képességeihez, az EU-műveletek esetén igénybe lehet venni a NATO Európai Főparancsnokságát, valamint átalakítják a NATO védelmi tervezési mechanizmusát, annak érdekében, hogy figyelem-

292 Európai Tanács Göteborg, 2001. június 15–16. Elnökségi Következtetések és Jelentés, illetve azok mellékletei. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 226–265. p.

293 Európai Tanács Laeken, 2001. december 14–15. Elnökségi Következtetések. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 281–283. p.

294 Európai Tanács Sevilla, 2002. június 21–22. Elnökségi Következtetések. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 322. p.

295 Az elnevezés az 1996-os berlini NATO-csúcsra utal, ahol döntés született az Európai Védelmi Identitás létrehozataláról és a NATO-képességek WEU általi felhasználhatóságáról.

be vegyék az EU igényeit. Kidolgozták továbbá annak módozatait, hogy hogyan lehet a NATO-eszközök felhasználását ellenőrizni. A NATO-képességek EU számára elérhetővé tétele biztosította, hogy az Unió átvegye a NATO Volt Jugoszláv Macedón Köztársaság területén vezetett katonai misszióját.²⁹⁶

A tagállamok állam- és kormányfői 2003. december 12-én Brüsszelben fogadták el az *Európai Biztonsági Stratégiát*, amelyben megállapítást nyert: a 25 tagra bővülő EU a maga 450 milliós lakosságával és gazdasági erejével vitathatatlanul globális szereplő, ezért osztoznia kell a globális biztonság kialakításának felelősségében.²⁹⁷ Annak a globális biztonságban, amelyet számos, a korábbiaktól eltérő kihívás fenyeget, úgy mint a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, a regionális konfliktusok, a bukott államok, vagy a szervezett bűnözés.²⁹⁸ A dokumentum rámutat: ezen fenyegetések egyike sem pusztán katonai jellegű, ezért megelőzésükben, illetve kezelésükben sem lehet kizárólag katonai eszközökre támaszkodni, csakis a katonai és civil eszközök kombinációja jelenthet hatékony megoldást. A fenyegetések globális természetéből fakadóan a kezelésük is csak multilaterális keretek között történhet, ezért az ENSZ-nek és intézményeinek kiemelt szerepet tulajdonít a stratégia, továbbá hangsúlyozza az USA-val fenntartott transzatlanti kapcsolatok fontosságát, amelyben a hatékonyságra és a kiegyenlítettségre kell törekedni. A fenti célok elérése érdekében az EU-nak koherensebb külpolitikát és hatékonyabb válságkezelési mechanizmust kell kiépítenie. Ehhez a katonai képességek fenyegetésekhez igazított átalakítására, bevetetőségük fokozására, a civil válságkezelés eszközeinek kialakítására és hatékonyabb diplomáciára²⁹⁹ van szükség.³⁰⁰

9. ÖSSZEGZÉS

Nyugat-Európa első, szupranacionális védelmi együttműködésre tett, ugyanakkor sikertelen kísérlete, az Európai Védelmi Közösség története nem értelmezhető az annak létrehozatalához vezető körülmények – úgy mint a hidegháború kibontakozása és ezzel kapcsolatban a NATO magalakulása, valamint az NSZK újrafelfegyverzése – ismerete nélkül, mint ahogyan a későbbiekben létrejött kül- és biztonságpolitikai együttműködési formák sem vizsgálhatók anélkül a történeti kontextus nélkül, amelyben létrejöttek, illetve működtek. Az Európai Védelmi Közösség elvetélt koncepciója után ugyan létrejött a nyugat-európai államok regionális védelmi szervezete, a Nyugat-európai Unió, azonban a kontinens biztonságát a NATO, illetve az Egyesült Államok szavatolta a hidegháború évtizedeiben. A külpolitikai együttműködés kormányközi formációjára tett francia kísérleteket (Fouchet I-II-terv) követően kialakult Európai Politikai Együttműködés sokáig az európai integrációtól formális, jogi értelemben elkülönülten képezte az EGK-tagállamok

296 <http://eeas.europa.eu/CSDP/about-CSDP/berlin/> (letöltés dátuma: 2013.04.02.)

297 A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy 1. p.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (letöltés dátuma: 2013.04.02.)

298 Ibid. 3–5. p.

299 Elsősorban egy olyan diplomáciai rendszer kiépítése a cél, amelyben a tagállamok és az uniós intézmények erőforrásainak kombinációja valósul meg.

300 A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy 7–13. p. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (letöltés dátuma: 2013.04.02.)

közötti külpolitikai egyeztetés mechanizmusát, amelyen csak az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány változtatott.

Habár az 1970-es 1980-as években folyamatosan jelen volt az EGK politikai unióvá alakításának és a külpolitikai együttműködés továbbfejlesztésének gondolata (Tindemans-jelentés, Genscher-Colombo-terv, Stuttgarti Ünnepélyes Nyilatkozat az Európai Unióról, valamint az EP 1984-es szerződéstervezete az Európai Unióról), az Európai Uniónak és benne egy második pillérként létrehozott kül- és biztonságpolitikának a hidegháború végével jelentkező új kihívások adtak lendületet. Az 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződéssel létrehozott közös kül- és biztonságpolitika a tagállamok kormányközi együttműködéseként azonban csak névleg jelent közös európai külpolitikát, hiszen a külpolitika alakítása továbbra is tagállami kompetencia részét képezi. Ez azt jelenti, hogy ha egy adott kérdésben a jelenlegi 28 tagállam konszenzust tud kialakítani, akkor van közös európai külpolitika, ellenkező esetben ilyenről nem beszélhetünk.

A KKBP egészen 1999-ig csak a közös biztonság- és védelempolitika kialakításának jogi lehetőségét tartalmazta, ám az EU szomszédságában zajló koszovói konfliktus ráébresztette az európai védelempolitika kialakításától vonakodó tagállamokat is, elsősorban Nagy-Britanniát, hogy eljött az idő felruházni az EU-t önálló, alapvetően a Petersberg típusú feladatok ellátásához szükséges intézményrendszerrel és képességekkel.

A KBVP kiépítése az alapvető intézményi struktúrák (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság, Katonai Törzs, Civil Válságkezelési Bizottság) meghatározásával, a válságkezelési műveletek elindításához szükséges képességek biztosításával (képesség-felajánlási konferenciák, Berlin Plusz-megállapodás), és ennek nyomán az első polgári,³⁰¹ illetve katonai misszió³⁰² elindításával, valamint az Európai Biztonsági Stratégia elfogadásával lényegében 2004-re megvalósult. Ugyanakkor a biztonság- és védelempolitika ma is formálódó politikaterület, tehát a fejezetben ismertetett struktúrák, képességek és művelési tevékenységek nem adnak teljes és naprakész képet a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszeréről, képességeiről, finanszírozásáról és gyakorlati megvalósulásáról. Ezen kérdések részletes bemutatására a III., IV., valamint V. fejezetben kerül sor.

301 Az EUPM Bosznia, az EU Bosznia-Hercegovinában elindított rendőri művelete 2003. január 1-jétől.

302 A FYROM/CONCORDIA, az EU Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság területén elindított katonai művelete 2003. március 31-től.

III.

A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA INTÉZMÉNYI ÉS DÖNTÉSHOZATALI RENDSZERE

1. A KBVP HELYE AZ UNIÓS POLITIKÁKBAN

Az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése értelmében: „A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. A politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.” A Lisszaboni Szerződés tehát *expressis verbis* rögzíti, hogy a közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves részeként működik, annak műveleti ágát képezve, ezért elengedhetetlen, hogy a szűken vett védelempolitikai együttműködés mellett áttekintsük az annak keretét adó közös kül- és biztonságpolitika cél-, intézmény- és döntéshozatali rendszerét is.

A 42. cikk (2) bekezdése pedig kijelenti, hogy a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, ami az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott döntésének eredményeképpen közös védelemhez vezet.³⁰³ Szintén az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése szögezi le, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, beleértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását és végső soron a közös védelmet. A Lisszaboni Szerződés rendelke-

303 Érdemes kitérni az alapszerződések vonatkozó cikkeinek szóhasználatbeli változására. Amíg a Maastrichti Szerződés J.4. cikke szerint: „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely *idővel* közös védelemhez *vezethet*.”, addig az Amszterdami Szerződés J.7. cikkének (1) bekezdése már konkrétan fogalmaz a közös védelemmel kapcsolatban, amikor kimondja „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politikának a második albekezdéssel összhangban történő fokozatos kialakítását, amely az Európai Tanács ilyen értelmű határozata esetén közös védelemhez *vezethet*. Mind a Maastrichti, mind az Amszterdami Szerződés vonatkozó cikkeinek szóhasználatát („*vezethet*”) azonban inkább csak távoli lehetőségként utal a közös védelem kialakítására.

zései tehát valamennyi, az EU biztonságát érintő kérdésre kiterjesztik a KKBP és a KBVP hatáskörét, ami – a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia és az annak végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés értelmében – tulajdonképpen felöleli a nemzetközi konfliktusokat, a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a bukott államokat és a szervezett bűnözést.

A közös védelempolitika és a közös védelem kifejezések némi magyarázatra, illetve pontosításra szorulnak. A közös védelempolitika az Unió új biztonsági kihívásokra adott válaszlépéseit, illetve fellépéseit jelenti,³⁰⁴ amelyeket azonban nem az EU területén, hanem harmadik országok területén hajt végre, és amelyek egyaránt felölelik a biztonság és védelem polgári és katonai aspektusait, míg közös védelem alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelme értendő.³⁰⁵

A tagállamok a Maastrichti Szerződésben kormányközi együttműködésként határozták meg az uniós külpolitikát, amely – az elnevezése ellenére – a valóságban sohasem jelentett közös európai külpolitikát, legfeljebb csak a tagállami külpolitikák összehangolását végző intézményesített egyeztetési és együttműködési fórumot. Bár a Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Uniót jellemző pilléres struktúrát, egységes jogi személyiséggel felruházva az Unió egészét, de a közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika továbbra is kormányközi együttműködés maradt. A KKBP/KBVP kormányközi jellege pedig természetesen determinálja ezen politikaterületek intézményi és döntéshozatali rendszerét, középpontba állítva az Európai Tanács és a Tanács szerepét, valamint főszabályként alkalmazva az egyhangú döntéshozatalt.

Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés némely rendelkezése – mint majd látni fogjuk – a tagállamok akaratának függvényében lehetőséget teremt a közösségi mechanizmus felé történő elmozdulásra. A meglehetősen óvatos reform magyarázata, hogy a tagállamok, bár alapvetően igénylik és hangoztatják az Európai Unió határozottabb nemzetközi fellépését, valamint az ehhez szükséges katonai és civil képességek kialakítását és fejlesztését, mégis féltve őrzik szuverenitásuk legfontosabb elemét, az önálló kül- és védelempolitika alakítását.

Jelen fejezet célja, hogy áttekintse az Európai Unió válságkezelési tevékenysége mögött álló kül- és biztonságpolitikai intézmény- és döntéshozatali rendszert, rámutatva azokra az intézményi és döntéshozatali hiányosságokra és problémákra, amelyek hátráltatják ezen politikaterület, és kiemelten a válságkezelési tevékenység hatékony végrehajtását.

304 A válaszlépések, így a közös védelmi politika elemei között említendők a katonai és polgári válságkezelési műveletek, a végrehajtásukhoz szükséges képességek fejlesztése, beleértve a tagállamok ennek érdekében kialakított fegyverkezési, technológiai, kutatási együttműködéseit is.

305 TÖRÖ 2011, 401. p.

2. A LISSZABONI SZERZŐDÉS KKBP-T ÉS KBVP-T ÉRINTŐ LEGFONTOSABB REFORMJAI

A 2001. december 14–15-i laekeni EU-csúcson elfogadott nyilatkozat³⁰⁶ három területen sürgetett előrelépést annak érdekében, hogy az EU a jövőben gazdasági súlyához mért szerepet tölthessen be a nemzetközi politikában: 1. Európa demokratikusabbá tétele; 2. Európa globális szerepvállalásának erősítése; 3. az uniós polgárok igényeinek való jobb megfelelés. Prioritásként került tehát megfogalmazásra az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősítése, amely során az Uniónak globális szinten is terjesztenie kellene az európai integráció alapjául szolgáló morális értékeket, úgy mint a demokráciát, jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartását és a szabad választásokat.³⁰⁷

Az alkotmányozás, illetve a szerződéses reform során két feladatot kellett mindenképpen ellátni: egyrészt olyan intézményi reformokat kellett végrehajtani, amelyek lehetővé teszik az Unió számára a hatékonyabb kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalt, másrészt át kellett alakítani a KKBP eszközrendszerét.³⁰⁸

Az Alkotmányszerződés ratifikációjának kudarca után elfogadott Lisszaboni Szerződés ugyan nem hozott áttörést a közösségi együttműködés felé történő elmozdulásban a KKBP területén, azonban számos intézkedése célozta az EU hatékonyabb és koherensebb nemzetközi szerepvállalását, amelyeket az alábbiakban tekintünk át.

2.1. Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb eredménye az Unió egységes jogalanyiságának biztosítása, illetve a pillérrendszer megszüntetése. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően csak az EU első pillére, az Európai Közösségek rendelkezett jogi személyiséggel,³⁰⁹ az EU nem. Ennek megfelelően, amíg az EK, megfelelő jogalap megjelölésével, nemzetközi szerződéseket köthetett a hatáskörébe tartozó területeken, és önállóan léphetett fel harmadik országokkal szemben, addig a második és a harmadik pillér területén az Unió ezt csak korlátozottan, a tagállamok felhatalmazása alapján tehette meg.³¹⁰

Mind az alkotmányozás, mind a szerződéses reformfolyamat egyik központi törekvése volt, hogy az EU-t egységes jogi személyiséggel ruházzák fel. Ennek megfelelően az EUSz 47. cikke kimondja, hogy az Európai Unió jogi személy. Az egységes jogi sze-

306 Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről

307 Laeken Declaration on the Future of the European Union 2. p. <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 06.19.)

308 HORVÁTH – ÓDOR 2008, 294. p.

309 Az EKSZ 281. cikke mondta ki az EK jogalanyiságát.

310 Az Európai Unióról szóló szerződés lisszaboni reformot megelőzően hatályos 24. cikkének (1) bekezdése értelmében amennyiben a második és a harmadik pillér, azaz a KKBP és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés végrehajtása érdekében egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy kezdjen tárgyalásokat a megállapodás megkötése céljából. A megállapodást – amely az Unió intézményeire kötelező – az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg.

mélyiség biztosítása jegyében az Európai Közösségről szóló szerződést átnevezték az Európai Unió működéséről szóló szerződéssé, amelyben a Közösség kifejezés mindenhol Unióra változik. Az EUSz 1. cikke kimondja: „Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja.” Az Európai Unió jogi személyisége tehát gyakorlatilag felváltja az Európai Közösség jogi személyiségét, és annak jogutódjává válik.³¹¹

Az egységes jogi személyiség biztosításával a Lisszaboni Szerződés – formális értelemben legalábbis – megszünteti az Unión belüli pillérek közötti megosztottságot, bár a KKBP továbbra is szigorúan kormányközi keretek között működő politikaterület (kvázi második pillér)³¹² marad az EU-n belül, amelyet az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése biztosít, amikor leszögezi: „A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások alá tartozik.” Ahogyan Kajtár Gábor rámutat: „Azonban az önmagában, hogy már nem különböztetjük meg formailag az EK-t és az EU-t, a pillérszerkezet létét nem érinti. Egyetlen jogi személyben, vagy *horribile dictu* akár egyetlen szerződésen belül is fennmaradhat a pillérszerkezet.”³¹³

Az immáron egységes jogi személyiséggel bíró EU a nemzetközi jog alanyaként igénybe veheti a nemzetközi jogalanyisággal járó valamennyi eszközt, nemzetközi szerződéseket köthet, tagságot szerezhet más nemzetközi szervezetekben, peres félként léphet fel nemzetközi bírói fórumokon.³¹⁴ Nagyon fontos megjegyezni azonban, hogy az EU csak ún. derivatív vagy származtatott jogalanyisággal rendelkezik, azaz csak akkor és annyiban élvez nemzetközi jogalanyiságot, ha és amennyiben ezzel a tagállamok felruházták. Továbbá a nemzetközi jogi cselekvőképesség nem fakad a jogalanyiságból automatikusan. A nemzetközi szintéren való cselekvéshez az Uniónak konkrét hatásköri normákra, azaz megfelelő jogalapra van szüksége.³¹⁵

2.2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, valamint az Európai Külügyi Szolgálat felállítása

A Lisszaboni Szerződés a kettős kötődésű³¹⁶ főképviselői tisztség létrehozásával kívánja biztosítani a KKBP/KBVP és az egyéb külkapcsolati tevékenységek összhangját, koherenciáját. A főképviselő a közös kül-, biztonság- és védelempolitika kulcsszereplője, hiszen a javaslatlételtől és a döntés-előkészítéstől a végrehajtás fázisáig jelen van a KKBP és a KBVP döntéshozatalának és végrehajtásának folyamatában. A Lisszaboni Szerződés által rögzített hatáskörökön túl azonban a főképviselői feladat ellátásánál a tisztséget betöltő személy személyisége, kvalitásai is meghatározóak lehetnek. Az újonnan létrehozott

311 HORVÁTH – ÓDOR 2008, 74. p.

312 A pillérek tulajdonképpen egymástól eltérő jogi rezsimek, differencia specifikájuk a tagállami szuverenitás-transzfer és az ebből következő hatásköri, eljárási, jogforrási, intézményi rend. KAJTÁR 2010, 4. p.

313 KAJTÁR 2010, 4–5. p.

314 Természetesen a nemzetközi jogalanyiság birtokában sem terjed ki az EU hatásköre olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyek kizárólag államokat illelhetnek, vagy terhelhetnek. Például az EU nem lehet peres fél a Nemzetközi Bíróság előtt. (A Nemzetközi Bíróság Statútumának 34. cikke alapján a bíróság előtt csak államok lehetnek peres felek).

315 VINCZE A. 2011, 438. p.

316 A főképviselő egy személyben tölti be a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét és a Bizottság egyik alelnöki pozícióját.

posztra 2009 novemberében a tagállamok a korábbi kereskedelempolitikáért felelős biztost, a brit Cathrine Ashtont választották.³¹⁷

Az EU diplomáciai szervezetrendszerével, az Európai Külügyi Szolgálattal kapcsolatban az EUSz 27. cikkének (3) bekezdése tartalmaz meglehetősen lakonikus rendelkezéseket, amikor kimondja: „Megbízatásának ellátása során a főképviselőt Európai Külügyi Szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.” A szerződés az EEAS szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályok elfogadását a Tanácsra bízta.

2.3. Az átvezető záradék- passerelle

Az EUSz 31. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács az EUSz 31. cikk (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl is eljárhat minősített többséggel. A Lisszaboni Szerződés ezen rendelkezése tehát lehetővé teszi, hogy az EiT kormányközi konferencia összehívása és az alapszerződések módosítása nélkül egyhangú szavazással tovább bővítse a Tanács által minősített többséggel elfogadható kérdések körét.

A felhatalmazás korlátozódhat egyes helyzetekre, de átvezethet egész témaköröket is a minősített többséggel elfogadható kérdések körébe.³¹⁸ A különleges átvezető záradék – ahogyan a minősített többségi szavazás kivételes esetei sem – ugyanakkor nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású kérdésekre és határozatokra.

2.4. A flexibilitás különböző formái a KKBP/KBVP területén: a megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett *megerősített együttműködés* szabályait a Lisszaboni Szerződés módosította: egyrészt a megerősített együttműködésben a korábbi legalább nyolc helyett legalább kilenc tagállam részvétele szükséges, másrészt míg korábban a KKBP területén csak együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása esetén lehetett kezdeményezni, és a védelmi vonatkozású területeken kizárt volt az alkalmazása, addig a lisszaboni reformok a KKBP minden területén alkalmazhatóvá teszik a megerősített együttműködés intézményét.³¹⁹

A védelempolitika terén az EUSz 42. cikk (6) bekezdésében és a 46. cikkben szabályozott *állandó strukturált együttműködés* teszi lehetővé a tagállamok számára a szorosabb együttműködést. A magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támaztó missziókra te-

317 A jelöltek között szerepelt többek között az akkori brit külügyminiszter, David Milliband, Massimo D'Alema korábbi olasz miniszterelnök és külügyminiszter, valamint Carl Bildt egykori svéd kormányfő és külügyminiszter.

318 TÖRÖ 2011, 348. p.

319 A megerősített együttműködés szabályait az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326–334. cikkei tartalmazzák.

kintettel szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, az EU keretein belül állandó strukturált együttműködést alakíthatnak ki.³²⁰

Azok a tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködést kívánnak létrehozni, az erre vonatkozó szándékukat a Tanácsnak és a főképviselőnek jelentik be. A Tanács három hónapon belül minősített többséggel határozatban dönt a főképviselővel való konzultációt követően az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a résztvevő államok listájáról.³²¹ A már létrejött együttműködéshez csatlakozni kívánó országnak be kell jelentenie a részvételi szándékát a Tanácsnak és a főképviselőnek. A Tanács minősített többséggel határoz, a szavazásban azonban csak az együttműködésben részt vevő tagállamok képviselői vesznek részt. Szintén az együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatainak minősített többsége szükséges azon tagállam részvételi jogának felfüggesztéséhez, amely már nem képes megfelelni az együttműködésben való részvétel követelményeinek. Ha valamely tagállam úgy dönt, hogy már nem kíván részt venni az együttműködésben, akkor a Tanács felé jelzi kilépési szándékát. A Tanács ebben az esetben nem szavaz, csak automatikusan megállapítja, hogy az érintett tagállam részvétele megszűnt.

Az állandó strukturált együttműködés elsődleges célja az EU katonai képességeinek fejlesztése, az abban részt vevő tagállamok vállalják, hogy:

- együttműködnek egymással a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kiadási szintjének megvalósítása érdekében;
- védelmi berendezéseiket a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz, különösen katonai szükségleteik meghatározásának összehangolásával, védelmi eszközök és képességek összevonásával és szükség esetén szakosításával, valamint a képzés és a logisztika területén történő együttműködés ösztönzésével;
- konkrét intézkedéseket hoznak katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevethetőségének fokozása érdekében;
- együttműködnek a Képességfejlesztési Mechanizmus keretében észlelt hiányosságok megszüntetésére;
- részt vesznek az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) keretében közös felszerelési programok kidolgozásában.

Az EDA végzi az állandó strukturált együttműködésében vállalt tagállami hozzájárulások értékelését, amyről évente legalább egy alkalommal jelentést készít.³²²

Egy adott állandó strukturált együttműködésben való részvétel kritériumrendszerének kialakításánál mind politikai, mind funkcionális szempontokat figyelembe kell venni, hiszen amennyiben túl magas védelmi követelményeket határoznak meg, akkor félő, hogy a jelenlegi nemzeti haderők figyelembevételével csupán néhány ország számára (elsősorban Franciaország, Nagy-Britannia, Svédország, Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország) nyújt reális együttműködési lehetőséget a jogintézmény. Ugyanakkor, ha a minél szélesebb részvétel és az adott együttműködés legitimitásának fokozása érdeké-

320 HORVÁTH – ÓDOR 2008, 303. p.

321 Az állandó strukturált együttműködésről szóló tanácsi szavazás esetében tehát a szerződés tulajdonképpen áttörte azt a politikai tabut, ami szerint katonai és védelmi vonatkozású kérdésekben nem alkalmaznak a tagállamok minősített többségi döntéshozatalt.

322 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről 2, 3. cikk

ben a kívánatosnál alacsonyabb követelményeket támasztanak, akkor az együttműködés hatékonyságát és az elérni kívánt célt veszélyeztetik.³²³

A védelmi képességek területén történő együttműködésre tehát az újonnan létrehozott állandó strukturált együttműködés, illetve az Európai Védelmi Ügynökség keretén belül elindított együttműködési programok adnak lehetőséget az EU-n belül, azonban meg kell jegyeznünk, hogy az EU-tagállamok már az 1990-es évek elejétől hoztak létre a kooperáció jegyében különböző többnemzetiségű szárazföldi, tengeri vagy éppen rendfenntartó erőket, igaz ugyan, hogy az EU keretein kívül. 1992-ben Franciaország és Németország hozta létre az EUROCORPS-ot, majd Belgium, Spanyolország és Luxemburg csatlakozott az együttműködéshez, amelynek ma már más államok is részesei. Az EUCORPS-főparancsnokság Strasbourgban van, és megközelítőleg 60 000 fővel rendelkezik, azonban az EUROCORPS-egységek nagy része nem áll állandóan a strasbourgi főparancsnokság irányítása alatt, hanem nemzeti irányítás alatt vannak, és csak művelet esetére kerülnek a strasbourgi parancsnokság alá. 1995-ben Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália hozta létre az EUROFORCES többnemzetiségű erőket, amelyeknek szárazföldi (EUROFOR) és tengeri (EUROMARFOR) erői egyaránt vannak. Csak az EUROFOR rendelkezik állandó parancsnoksággal Firenzében, ennek maximális létszáma 10 000 fő. Mindkét erő bevethető NATO és EU vezette műveletekre egyaránt. Az EUROFOR parancsnokságát használta például az EU a Macedóniában indított katonai művelete, a Concordia taktikai parancsnokságaként. 2004-ben került felállításra az Európai Csendőri Erő (European Gendarmerie Force- EGF), amely bármilyen rendőri feladat ellátására alkalmas, katonai és rendőri műveletekben egyaránt bevethető, és gyorsreagáló képességekkel is rendelkezik. Az EGF-főparancsnokság Vicenzában található.³²⁴

Végül a flexibilitás egy további opcióját nyújtja az *EUSz 42. cikkének (5) bekezdése és 44. cikke*, amikor kimondja: a Tanács az Unió értékeinek védelme és érdekeinek érvényesítése céljából egyes misszióknak az Unió keretében történő végrehajtásával a tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Ebben az esetben a résztvevő tagállamok a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő részvétele mellett megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről, és rendszeresen tájékoztatják a Tanácsot a művelet végrehajtásáról. Tulajdonképpen az EUSz ezen cikkei csak kodifikálják azt a gyakorlatot, amely az EU vezette válságkezelési műveletek kapcsán rögzült, azaz, hogy egy-egy művelet végrehajtásban tipikusan nem valamennyi tagállam vesz részt, hanem azok kisebb vagy nagyobb csoportja.³²⁵

2.5. A kollektív védelmi és a szolidaritási klauzula

A Lisszaboni Szerződés két fontos klauzulát fogalmaz meg a KBVP területén: a kollektív védelmi klauzulát és a szolidaritási klauzulát. A kollektív védelmi klauzula hosszú viták eredményeképpen került a szerződés szövegébe. Az EUSz 42. cikkének (7) bekezdése szerint a tagállamok valamelyike elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam köteles minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást megadni az érintett országnak.

323 MISSIROLI 2008, 16. p.

324 TÖRÖ 2011, 412–413. p.

325 MISSIROLI 2008, 14. p.

A vita abból fakadt, hogy több tagállam nem akart versenytársat teremteni a NATO számára a kollektív védelem biztosítása terén. Ezért a szerződés 42. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében látják megvalósítottak. A 42. cikk (7) bekezdése utal a tagállamok biztonság- és védelempolitikai szempontból sajátos csoportjára, a semleges országokra (Írország, Svédország, Finnország és Ausztria), amikor kimondja: a kollektív védelmi klauzula nem érintheti a tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkében rögzített szolidaritási klauzula szerint, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, akkor kérésére a többi tagállam a szolidaritás szellemében együttesen fellépve nyújt segítséget az érintett országnak. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt – beleértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is – mozgósít annak érdekében, hogy:

- megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén;
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól;
- terrortámadás, természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

A terrortámadások kapcsán szükséges az EUSz 42. cikkében szabályozott kollektív védelem és az EUMSz 222. cikkében rögzített szolidaritási klauzula szabályainak elhatárolása. A kollektív védelem esetében a tagállamok ugyanis arra is kötelezettséget vállalnak – az ENSZ Alapokmányának 51. cikke alapján –, hogy fegyveres támadás esetén a megtámadott tagállamot fegyveres erő alkalmazásával, szükség esetén annak határain kívül is megvédik. Ezzel szemben a 222. cikk több helyen is egyértelműen rögzíti, hogy a közös segítségnyújtás az érintett tagállam területére vonatkozik csak.³²⁶

A szolidaritási klauzulát ugyan nem a KKBK/KBVP keretében szabályozták a tagállamok, hanem az EUMSz-ben, az Unió külső tevékenységeire vonatkozó rendelkezések között, ugyanakkor a terrortámadás esetére szóló alkalmazása miatt szorosan kapcsolódik a tagállamok biztonság- és védelempolitikai együttműködéséhez.

3. AZ UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁRA ÉS KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ ALAPELVEK ÉS CÉLOK RENDSZERE

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 21. cikke – a korábbi szabályozástól eltérően – egységesen tartalmazza az EU összes külső tevékenységére³²⁷ és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó elv- és célrendszert. Az Unió nemzetközi tevékenységét orientáló elvek és célok egységes meghatározása az EU koherensebb és ezáltal hatéko-

³²⁶ KAJTÁR 2011, 2700. p.

³²⁷ Ide tartozik a közös kereskedelempolitika, a fejlesztési együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás, a korlátozó intézkedések, a nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal való kapcsolattartás és a szolidaritási klauzula intézménye.

nyabb külső szerepvállalását hivatott elősegíteni. Mivel a 21. cikkben egyszerre találhatók meg a korábbi, EK külkapcsolatait is érintő közösségi politikák célkitűzései és a KKBP-re vonatkozó célok, ezért a 21. cikk címzettjeinek köre is igen tág, közéjük tartozik az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, valamint a tagállamok.³²⁸

A 21. cikk (1) bekezdése értelmében az EU nemzetközi szintű fellépése a demokrácia, a jogállamiság, az egyenlőség, a szolidaritás, az emberi jogok és az alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan voltának, valamint az emberi méltóság tiszteletben tartásának elveire épül.

A 21. cikk (2) bekezdése taglalja az uniós nemzetközi szerepvállalás közös célrendszerét:

- Az EU értékeinek, alapvető érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme: *expressis verbis* az Unió értékei és alapvető érdekei nem kerülnek megfogalmazásra, ugyanakkor az Európai Unióról szóló Szerződés preambuluma és a 2. és 3. cikke által meghatározott közös uniós elvek és célok lehetséges értelmezési lehetőségként vehetők számításba. A függetlenség elsősorban nem a tagállamok viszonylatában, hanem az Unió és harmadik országok, valamint más nemzetközi szervezetek viszonylatában értelmezendő. Végül, az integritás kapcsán felmerül a kérdés, hogy az EUSz kollektív védelemről szóló 42. cikk (7) bekezdése értelmében az integritás fogalma mennyiben fedi le a területi integritás védelmét, vagy a területi jelző hiányában mennyiben vonatkoztatható pusztán az EU érték- és célrendszerének integritására.³²⁹
- A demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek megszilárdítása és erősítése: ezen célok nem csak a KKBP, de az Unió egyéb külső tevékenységeinek is központi célkitűzései. Az Unió számos polgári és katonai válságkezelési művelete irányult és irányul ezek érvényesítésére.³³⁰
- A béke és a nemzetközi biztonság megőrzése és megerősítése: amíg a béke tipikusan az államok közötti nyílt és közvetlen erőszak hiányát jelenti, addig a nemzetközi biztonság fogalma nem határozható meg pusztán a fegyveres erőszak hiányával. A biztonság mára rendkívül komplexsé vált fogalma egyaránt magában foglalja a katonai, politikai, gazdasági, környezeti és társadalmi biztonság szektorát, amelynek elérését és fenntartását nemcsak a kül- és védelempolitika, valamint az Unió más külső tevékenységei, hanem az egyéb szakpolitikák (pl. környezetvédelmi politika, szociálpolitika) is szolgálják.³³¹
- A fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődésének elősegítése elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából: a fejlődő országok támogatása az uniós külkapcsolati rendszer kiépítésének kezdete óta fontos célnak minősült, ugyanakkor számos vitára is okot adott a Tanács és a Bizottság között, hiszen a fejlesztési politika tág határai, valamint a klasszikus külpolitikai célok (béke, biztonság) érvényesítése a fejlesztési politika révén ezen célok

328 TÖRÖ 2011, 312. p.

329 Ibid. 313. p.

330 Többek között az EUPM Bosznia, az EULEX Koszovó, EUJUST LEX-Iraq, Aceh Monitoring Mission (AMM) és az EUPOL Afghanistan.

331 TÖRÖ 2011, 315. p.

elközösítésével fenyegetett. Elsősorban ebből a megfontolásból került be az EUSz 21. cikkébe az a megszorítás, miszerint a fejlődő országok fejlődésének elősegítése elsősorban a szegénység felszámolását szolgálja.³³²

- Valamennyi ország világ gazdaságba történő bekapcsolódásának előmozdítása, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén.
- Olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához való hozzájárulás, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak.
- Segítségnyújtás a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSz) új, 214. cikke³³³ tartalmazza a harmadik országoknak nyújtható humanitárius segítségnyújtás szabályait természeti vagy ember okozta katasztrófák esetére. A célkitűzés kiemelt fontosságát támasztja alá, hogy a lisszaboni reformot megelőzően a humanitárius segítségnyújtás szabályait a Tanács 1257/96/EK rendelete tartalmazta, majd a Lisszaboni Szerződés új, önálló szakpolitikává tette, beemelve szabályozását az elsődleges joganyagba.
- Egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttének előmozdítása: a multilaterális nemzetközi rend kiépítése az államközi és a különböző regionális, illetve univerzális nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését egyaránt jelenti.³³⁴

Az Unió külső tevékenységeinek koherenciáját szolgálja a közös célrendszeren kívül a 21. cikk (3) bekezdése is, amely kimondja: „Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.” A (3) bekezdés megvalósulását segítheti elő, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kettős intézményi kötődéssel bír, azaz a Külügyek Tanácsának elnöke és a Bizottság alelnöki tisztségét is betölti.

332 Ibid. 315–316. p.

333 Az EUMSz 214. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedéseit az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell végrehajtani. Ezen intézkedések arra irányulnak, hogy a harmadik országok lakosainak, akik természeti vagy ember okozta katasztrófák áldozataivá váltak, eseti támogatást, segítséget és védelmet nyújtsanak a rendkívüli helyzetből eredő emberi szükségleteik kielégítésében. Az Unió és a tagállamok intézkedései kiegészítik és erősítik egymást.”

334 TÖRÖ 2011, 316. p.

4. A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁT, VALAMINT VÉDELEMPOLITIKÁT SZOLGÁLÓ INTÉZMÉNYRENDSZER

4.1. Az Európai Tanács

A terület kormányközi jellegéből fakadóan a közös kül- és biztonságpolitikát szolgáló intézmények közül az Európai Tanács (EiT) és az Európai Unió Tanácsa (Tanács), illetve annak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, a Külügyek Tanácsa bír központi szereppel.

Az EUSz 22. cikke értelmében az EU legmagasabb szintű politikai döntéshozatali szerveként a tagállamok állam- és kormányfőiből álló EiT határozza meg az Unió közös kül- és biztonságpolitikájára, illetve egyéb külső tevékenységére vonatkozó stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Az EiT stratégiai érdekeket és célokat tartalmazó határozatai az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre vonatkozhatnak. A határozatokban meg kell jelölni azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket. A 22. cikk a lisszaboni reformoknak köszönhetően került be az elsődleges joganyagba, lényegében az EUSz korábbi 13. cikke alapján, amely azonban csak a KKBP keretében elfogadott közös stratégiákról rendelkezett, nem pedig az Unió valamennyi külső tevékenységének érdekeiről és célkitűzéseiről.

A stratégiai érdekeket és célokat pontosítják, bontják ki részletesen az EiT által elfogadott – szintén határozati formát öltő – általános iránymutatások, amelyek az EUSz 26. cikke értelmében a védelmi vonatkozású kérdéseket is felölelik. Az általános iránymutatásokat és a stratégiai érdekeket, célokat tartalmazó határozatok elhatárolásának támpontját az utóbbiakat kötő tartalmi megszorítások, azaz a határozat időtartamának és a rendelkezésre bocsátandó eszközök megjelölési kötelezettsége szolgáltatja. Ezen logika alapján állítható, hogy az EiT által 2003. december 12-én elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, a neve ellenére inkább minősül általános iránymutatásnak, mint stratégiának, hiszen nem tartalmaz sem az időtartamra, sem a rendelkezésre bocsátandó eszközökre vonatkozó utalást, „pusztán” meghatározza az EU számára legfontosabbnak minősülő biztonsági kihívásokat, illetve azt, hogy ezek kezelése érdekében milyen politikát kellene folytatnia az Uniónak.³³⁵

Az 1974 óta ülésező testület félévente legalább kétszer ül össze megvitatni és meghatározni az EU politikai prioritásait. Az európai tanácsi ülések végén kiadott elnökségi következtetések, jelentések és nyilatkozatok sok esetben jelentettek mérföldkövet a KBVP történetében, többek között az 1999. júniusi kölni, az 1999. decemberi Helsinkiben megrendezett vagy a 2000. júniusi Santa Maria da Feira-i EiT dokumentumai.³³⁶

A lisszaboni reform eredményeképpen került bevezetésre az Európai Tanács elnökének állandó tisztsége. Az EUSz 15. cikkének (6) bekezdése rendelkezik az EiT elnökének hatásköréről a KKBP-t érintő kérdésekben: „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” Az EiT elnökének ezen képviseleti funkciója azonban nem egyszerűsítette le az EU külső képviseletének kérdését, hiszen a Bizottság elnöke, a

335 TÖRÖ 2011, 328. p.

336 MERLINGEN 2012, 43. p.

Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviselője és a főképviseelő mellett immár az Unió negyedik arcaként és hangjaként jelenik meg, azaz továbbra is tartja magát Henry Kissinger méltán elhíresült kérdése, miszerint: Milyen számot kell tárcsázni, ha valaki az Európai Unióval akar beszélni?

4.2. Az Európai Unió Tanácsa– a Külügyek Tanácsa

A Lisszaboni Szerződés újradefiniálta az Európai Unió Tanácsának (Tanács) formációit, és szétválasztotta a korábbi Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára. Ez utóbbi feladata, hogy az EiT stratégiai irányvonalai és általános iránymutatásai alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

A KKBP és a KBVP központi döntéshozatali szerepén túl az EUSz 26. cikkének (2) bekezdése szerint a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjével közösen biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét. A Tanács és a főképviseelő tehát közösen felelősek azért, hogy a tagállamok egységesen hajtsák végre a KKBP és a KBVP területén meghozott határozatokat, azonban a koherens tagállami végrehajtás biztosítása – ellentétben az EUMSz által szabályozott politikákkal – jogi eszközökkel a KKBP területén nem lehetséges. Ahogyan Törő Csaba megjegyzi: „Az a kötelezettségzegési eljárás, amely az Unió működésének közösségi dimenziójában értelmezhető és alkalmazható jogorvoslati módszerként, a közös kül- és biztonságpolitika terén nem érvényesíthető.”³³⁷ Az EUSz 24. cikk (1) bekezdése leszögezi, az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP és a KBVP területén, kivéve a szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére,³³⁸ valamint az EUMSz szerződés 275. cikk (2) bekezdésében meghatározott határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára³³⁹ vonatkozó hatáskörét.

A Külügyek Tanácsa elnöki tisztségét az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tölti be, tehát ez az egyetlen tanácsai formáció, amelyben nem a Tanács soros elnökségét betöltő tagállamot képviselő személy elnököl. A helyettesítés rendje szerint azonban a főképviseelő akadályoztatása esetén a Külügyek Tanácsa elnöki feladatait az elnökséget betöltő ország képviselőjét ellátó személy látja el.³⁴⁰

A lisszaboni reformig a kormányközi logika mentén működő KKBP és KBVP területén a Tanács elnökségének meghatározó szerepe volt az Unió kül- és biztonságpolitikai prioritásainak meghatározásában. Ahogyan Giovanni Grevi megjegyzi a Tanács elnökségének rotációs rendszerével kapcsolatban: „A közös biztonság- és védelempolitika területén nem annyira az elnökségi periódusonként meghatározott inkoherens kezdeményezések jelentik a legnagyobb problémát, hanem a hosszú távú programok (képessefejlesztés, intézményépítés, -fejlesztés) továbbvitele iránti elkötelezettség.”³⁴¹ Az elnöki tisztség lehetőséget nyújtott az azt betöltő ország számára a KKBP és a KBVP nemzeti

337 TÖRÖ 2011, 330. p.

338 Az EUSz 40. cikke tulajdonképpen a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közösségi mechanizmus alá tartozó politikák intézményeinek hatáskörét és eljárásait hivatott elkülöníteni egymástól.

339 Az EUMSz 275. cikke a természetes és a jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket tartalmazó határozatok jogszerűségének felülvizsgálati jogával ruházta fel az Európai Bíróságot.

340 WESSELS – BOPP 2008, 17. p.

341 GREVI 2009a, 26. p.

érdekei szerinti befolyásolására, orientálására; ezt a lehetőséget azonban elsősorban a nagyobb tagállamok tudták kihasználni. Az elnökségi periódus alatt felmerülő válságok szintén kedvező lehetőséget nyújthattak a nemzeti külpolitikai ambíciók uniós intézményeken keresztüli érvényesítésére. A 2008 nyarán kirobbant grúz-orosz konfliktus idején az elnökséget betöltő francia elnök, Nicolas Sarkozy elérte a tűzszüneti megállapodás megkötését, az orosz katonák kivonását Grúziából, illetve az EUMM Grúzia telepítését. A Lisszaboni Szerződés azonban tulajdonképpen gátat vetett a nemzeti külpolitikai ambíciók elnökségen keresztüli érvényesítésének.³⁴² A külpolitikai prioritások meghatározása mellett korábban az elnökség hatáskörébe tartozott az Unió külső képviselte, amelyet a külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel közösen látott el. Az Unió képviselétét ellátó ún. trojka továbbá kiegészült a következő elnökséget ellátó ország külügyminiszterével. A Lisszaboni Szerződés azonban a főképviselőt hatalmazza fel az Unió képviselével a KKBP-t és a KBVP-t érintő ügyekben, amely képviselő – ahogyan a fentiekben kifejtettük – kiegészül az Európai Tanács elnöke által ellátott képviseleti tevékenységgel. Korábban az elnökséget betöltő ország diplomatái, szakemberei töltötték be az elnöki tisztséget az ún. KBVP-struktúrában, azonban a lisszaboni reformok következtében a főképviselő, illetve a főképviselő által kinevezett szakemberek töltik be ezeket a pozíciókat.

4.3. Az Állandó Képviselők Bizottsága– a COREPER

A COREPER a Tanács üléseinek előkészítő szerve, ahol a tagállami érdekek és igények felmérése, valamint – kölcsönös engedmények útján – kompromisszum elérése a cél, még a Tanács ülést megelőzően.³⁴³

A tagállamok állandó brüsszeli képviselteinek személyi állományát a hagyományos nagykövetségekkel ellentétben nem a külügyminisztériumi diplomaták képezik kizárólagosan, hanem a szaktárcák küldöttei, akik azonban diplomata státuszban tevékenykednek.³⁴⁴ A COREPER a gyakorlatban két szinten működik: A COREPER II-ben maguk az állandó képviselők vesznek részt, nagyköveti rangban. Ez a testület a fontosabb politikai kérdéseket vitatja meg, és előkészíti a Tanács üléseit. A COREPER I-ben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és inkább technikai jellegű rész kérdésekkel, illetve ágazati kérdésekkel foglalkoznak.³⁴⁵

A COREPER szerepe idővel fokozatosan bővült, és mára a nemzeti kormányok és az Unió közötti kapcsolattartás egyik főszereplőjévé vált. A Tanács keretében folyó tárgyalások során a COREPER az utolsó szűrőt jelenti a miniszteri szintű vita előtt. A tanácsi munkacsoportok szinte kizárólag technikai, szakmai megfontolásain kívül a COREPER keretein belül diplomáciai és politikai megfontolások is érvényesíthetők, amely kedvez a kompromisszumok kialakulásának. A COREPER a tanácsi munkacsoportok által már megvitatott javaslatokat tárgyalja meg, és saját hatáskörében dönt arról, hogy megérett-e a javaslat a Tanácshoz való felterjesztésre, avagy vissza kell még küldeni az illetékes munkacsoportnak.³⁴⁶

342 MERLINGEN 2012, 46–47. p.

343 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 15. p.

344 A Magyarországhoz hasonló nagyságú tagállamok általában 50–80 fős képviselteket működtetnek Brüsszelben, ami elnökségi periódusokban megduplázódhat.

345 KENDE – SZÜCS 2006, 289. p.

346 Ibid.

4.4. Az Európai Bizottság

A Bizottság szerepe a kormányközi mechanizmus alapján működő KKBP és a KBVP területén jóval korlátozottabb a közösségi politikáknál megszokottnál. A KKBP-t létrehozó Maastrichti Szerződés J.9. cikke meglehetősen lakonikusan fogalmazott a Bizottság kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatáskörét illetően, amikor kimondta: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika terén végzett munkában.”

Ha a Bizottság hatáskörébe utalt konkrét feladatokat vesszük számba, akkor a szerződés J.5. cikkének (3) bekezdése nyújtott támpontot, amikor leszögezte: a Bizottság teljes mértékben részt vesz egyrészt az Unió képviseletében a KKBP-vel kapcsolatos ügyekben, másrészt a KKBP területén hozott határozatok végrehajtásában.³⁴⁷ A lisszaboni reformot követően azonban az EUSz 26. cikkének (3) bekezdése kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.” A 27. cikk (1) bekezdése pedig egyértelműen a főképviselőt ruházza fel az Unió képviseletének jogával a KKBP területén, ebből következően mind a képviselet, mind a végrehajtás során a Bizottság jelentőségének csökkenését eredményezte a szerződéses reform. A képviselettel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a korábban a Bizottsághoz tartozó harmadik országokhoz és nemzetközi szervezetekhez akkreditált delegációk átkerültek a főképviselő vezetése alatt álló Európai Külügyi Szolgálathoz, amelyet funkcionálisan autonóm szervként hozott létre a Tanács 2010/427/EU határozata.

A KKBP és a KBVP területén – a többi politikaterülettől eltérően – kezdeményezési jogkörrel a tagállamok, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője rendelkeznek. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bizottságot és a tagállamokat illette meg a kezdeményezés joga,³⁴⁸ de azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt egyben a Bizottság egyik alelnökévé is tette, a Bizottság mint testület elvesztette döntéskezdeményező jogkörét, ezt már csak a főképviselőn/alelnökön keresztül gyakorolhatja.³⁴⁹ Giovanni Grevi megjegyzi azonban, hogy a Bizottság sosem élt formálisan a kezdeményezési jogával a KKBP és a KBVP területén, inkább a külkapcsolatok egyéb, a közösségi együttműködés alá eső területeire koncentrált, úgy mint a külkereskedelem, a fejlesztési együttműködés, vagy éppen a humanitárius segítségnyújtás. Idővel azonban – és elsősorban az első KBVP-műveletek elindítása után – ezen külkapcsolati tevékenységek politikai dimenziója felerősödött, ami

347 Megjegyzendő azonban, hogy a J. 5. cikk (1) és (2) bekezdése ezen feladatok első számú letétményeseként a Tanács soros elnökét nevezte meg.

348 Tehát már a lisszaboni reformokat megelőzően is kisebb mozgástérrel rendelkezett a Bizottság a többi politikaterülethez képest, ahol kizárólagos döntéskezdeményezési joggal rendelkezett.

349 Az EUSz 30. cikkének (1) bekezdése és a 42. cikkének (4) bekezdése tartalmazza a KKBP és a KBVP területén történő döntés-kezdeményezés kérdését:

Bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. (30. cikk (1) bekezdés)

A közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat, ideértve az e cikkben említett missziók megindítására vonatkozó határozatokat is, a Tanács fogadja el egyhangúlag, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata vagy egy tagállam kezdeményezése alapján. A főképviselő, adott esetben a Bizottsággal közösen, nemzeti erőforrások és uniós eszközök felhasználását egyaránt indíthatja. (42. cikk (4) bekezdés)

szükségessé tette a közös kül- és biztonság-, valamint védelempolitikával való koherenciájuk növelését.³⁵⁰

A korábban közösségi – ma uniós – politikaterületnek számító kereskedelempolitika, humanitárius segítségnyújtás vagy éppen a fejlesztési politika és a kormányközi KKBP/KBVP között a pillérrendszer formális megszüntetése után is megmaradt a cezúra, amelyet az EUSz 40. cikke (korábban 47. cikke) biztosít: „A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3–6. cikkében felsorolt uniós hatáskörök³⁵¹ gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatáskörét. Hasonlóképpen, az e cikkben felsorolt politikák végrehajtása nem sérti az Unió e fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.” Azaz az EUSz 40. cikke elhatárolja, és kölcsönösen védi egymástól a KKBP-t és az egyéb uniós politikákat, beleértve az Unió egyéb külső tevékenységeit is. A de jure elhatárolás ellenére a gyakorlatban gyakran merül fel átfedés az egyes politikák által lefedett területek között, amely hatásköri vitához vezethet, illetve vezetett a külkapcsolatok egyéb területeiért felelős Bizottság és a KKBP-t „uraló” Tanács között.

A magyar és az angol nyelvű irodalom által legtöbbször idézett eset az ún. ECOWAS-ügy (vagy más néven kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek-ügy), amelyben az Európai Bíróság a közösségi hatáskörök és politikák védelme érdekében semmisítette meg a Tanács által 2002-ben elfogadott 2002/589/KKBP sz. együttes fellépését végrehajtó 2004/833/KKBP határozatot. A Tanács által a közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott együttes fellépés, illetve annak végrehajtására irányuló határozat célja a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek terjedésének megakadályozása, a felhalmozott fegyverek számának csökkentése volt, és amelynek keretében a Tanács készen mutatkozott pénzügyi és technikai segítséget nyújtani az ECOWAS-tagállamoknak.³⁵² A Bizottság azonban azon az állásponton volt, hogy sem az együttes fellépést, sem a határozatot nem lehetett volna elfogadni, hiszen a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek proliferációja elleni harc közösségi hatáskörbe tartozik, mivel az már egy ideje a fejlesztési együttműködési politika integráns részét képezi. Egy ország fejlődésének támogatása ugyanis csak akkor lehet hatékony, ha a célországban sikerül a stabilitás minimális szintjét elérni. A fejlesztési politika célkitűzéseinek eléréséhez így nélkülözhetetlen eszköz a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek elleni fellépés.³⁵³

A vita során a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult, amely 2008 májusában az EUSz 47.³⁵⁴ cikkére alapozva megsemmisítette a Tanács 2004/833/KKBP határozatát. A

350 GREVI 2009a, 46. p.

351 Az EUMSz 3–6. cikke az EU kizárólagos hatáskörébe, az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó, a tagállami gazdaság-, foglalkoztatás-és szociálpolitikákat összehangoló, valamint a tagállamok intézkedéseit összehangoló, támogató, kiegészítő hatáskörébe tartozó politikákat sorolja fel. A hatásköri szabályok értelmében a közös kereskedelempolitika az EU kizárólagos, míg a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

352 Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (Economic Community of West African States – ECOWAS)

353 KAJTÁR 2010, 6. p.

354 A Lisszaboni Szerződés elfogadása előtt ez a cikk biztosította a pillérek közötti viszony kérdését, lényegben egyoldalú védelmet nyújtva az első, közösségi pillérnek a kormányközi alapon működő második és harmadik pillérrel szemben, valamint hierarchiába rendezte az alapító szerződéseket. Az EUSz 47. cikke

Bíróság korábbi ítéleteit³⁵⁵ alapul véve állapította meg az EUSz 47. cikkének sérelmét, mondván az adott intézkedést el lehetett volna fogadni közösségi hatáskörbe tartozó politika (jelen esetben a fejlesztési együttműködés) keretében is. Ha tehát egy adott intézkedés célját és tartalmát tekintve valamely közösségi politika keretében is elfogadható, akkor uniós intézkedés elfogadása kizárt. Amint látható, a lisszaboni reformot megelőzően a Bíróság a közösségi és a kormányközi pillérek relációjában a közösségi pillérbe tartozó politikák védelmének gyakorlatát honosította meg. És bár a Lisszaboni Szerződés formálisan megszüntette a pilléres struktúrát, a KKBP továbbra is elkülönült rezsimként fogható fel, amely a tagállamok szigorú kormányközi együttműködését jelenti. Ezért is volt szükséges az EUSz 40. cikkében a KKBP és az Unió egyéb politikái közötti viszonyt rendezni. A kérdés, hogy az Európai Bíróság a jövőben hogyan értelmezi a 40. cikket, amely most már a fent nevezett politikák kölcsönös védelmét biztosítja.³⁵⁶

Számos terület található továbbá, ahol tetten érhető a Bizottság biztonság- és védelempolitikára gyakorolt befolyása:

- a Bizottság felelős a KKBP költségvetésének végrehajtásáért, amely magában foglalja a polgári válságkezelési műveletek kiadásait is;³⁵⁷
- a KBVP-műveletek alapvető felszereléseinek és szolgáltatásainak beszerzése érdekében keretszerződések készítésével járul hozzá a polgári válságkezelési eszközök fejlesztéséhez. Ezen tevékenysége során szorosan együttműködik az Európai Külügyi Szolgálaton belül működő Polgári Tervezési és Irányítási Képességgel.³⁵⁸
- azáltal, hogy a Bizottságot képviselő tisztviselők részt vesznek az ún. KBVP-bizottságokban,³⁵⁹ és hogy kialakult egy állandó – ha nem is zökkenőmentes – kapcsolat korábban a Tanács Főtitkárságával, illetve jelenleg a főképviselővel és az irányítása alatt álló Európai Külügyi Szolgálattal, a Bizottság részt vesz az EU válságkezeléssel kapcsolatos döntéshozatalában, főleg, ami a műveletek tervezési fázisát illeti. A szoros intézményközi együttműködés a KBVP-struktúrák és a Bizottság között elengedhetetlen, hiszen a KKBP és KBVP keretében alkalmazott rövid távú válságkezelési eszközök csak a Bizottság által uralt egyéb, és alapvetően hosszú távú megoldásokat nyújtó külkapcsolati tevékenységekkel kiegészítve kínálnak hatékony megoldást.
- a 2000-es évek közepétől a Bizottság – az Európai Védelmi Ügynökséggel karöltve – folyamatosan törekszik a tagállamok védelmi iparának integrálására egy ver-

kimondta: „Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása céljából módosító szerződések, továbbá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést és az Európai Atomenergia-Közösséget létrehozó szerződést módosító rendelkezések, valamint e záró rendelkezések fenntartásával, e szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat.”

355 A Bíróság a 47. cikket a repülőtéri tranzitvízumok, a környezetvédelmi büntetések és a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó büntetőjogi szankciók ügyében alkalmazta az első és a harmadik pillér relációjában.

356 A KKBP és az egyéb uniós politikák relációjának részletes áttekintését lásd: Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után Európai Jog 2010/4. szám 3–14. p.

357 A KKBP-költségvetést a Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatja hajtja végre a főképviselő-alelnök felügyelete alatt.

358 REHRL – WISSERTH 2012, 35. p.

359 A Bizottság képviselői jelen vannak többek között a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, a Nicolaidis-csoport, a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Politikai-Katonai Csoport soraiban.

senyképes és fenntartható európai védelmi piac kialakítása érdekében. Tekintettel a 2008–2009-es gazdasági és pénzügyi válság nemzeti költségvetésekre gyakorolt hatására, feltehetően a Bizottság ezen törekvése a költséghatékonyságra hivatkozva a jövőben fokozódni fog.³⁶⁰

Annak érdekében, hogy megfelelőképpen hozzájárulhasson a KKBP és a KBVP fejlődéséhez, a Bizottság az elmúlt tíz évben többször átalakította a belső struktúráját. 1999-ben jött létre a Külkapcsolati Főigazgatóságon (DG RELEX) belül a KKBP Igazgatóság, amely négy egységre különült el. Az első az Európai Levelezők csoportja, amelynek feladata, hogy biztosítsa a Bizottság tevékenységének koordinálását a külkapcsolatok, és ezen belül a KKBP területén. A válságkezelésért és békeépítésért felelős egység feladata volt, hogy kidolgozza a Bizottság válságokra és katasztrófákra adandó válaszait. A KKBP-művelési egység a Bizottságnak a Polgári Válságkezelési Bizottsághoz és a Külkapcsolati Tanácsadók Csoportjához küldött képviselőiből állt, és a KKBP költségvetését kezelte. Végül, a biztonsági egység gondoskodott a Tanácson belüli katonai-politikai szervezetekkel való kapcsolattartásról.³⁶¹ A lisszaboni reform következtében – amely megszüntette a külkapcsolatokért felelős külön biztos intézményét, amikor létrehozta a Bizottság egyik alelnökeként is funkcionáló külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztséget – szintén átalakításra került a Bizottságon belüli főigazgatóságok rendszere. Ennek megfelelően jelenleg a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (Service for Foreign Policy Instruments- FPI)³⁶² látja el a KKBP-vel kapcsolatos bizottsági feladatokat.

4.5. Az Európai Parlament

Hasonlóan a Bizottsághoz, az EP hatásköre is meglehetősen szűkre szabott a közös külpolitikával kapcsolatosan, alapvetően a konzultációra és a tájékozódásra korlátozódik, és ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtatott. A szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról kimondja: „A Konferencia megállapítja továbbá, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések nem ruházzák fel a Bizottságot új hatáskörrel határozat meghozatalának kezdeményezésére vonatkozóan, és az Európai Parlament szerepét sem növelik.”

A plenáris üléseken kívül négy EP-n belüli egységet kell kiemelni a kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatban: a Költségvetési Bizottságot, a Külügyi Bizottságot, és annak két albizottságát, a Biztonsági és Védelempolitikai Albizottságot és az Emberi Jogi Albizottságot.

Az EUSz 36. cikke sorolja fel az EP KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos hatásköreit:

- a főképviselő rendszeresen konzultál az EP-vel a KKBP és az KBVP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. A főképviselő gondoskodik arról, hogy az EP nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék;

360 MERLINGEN 2012, 51. p.

361 GREVI 2009a, 47–48. p.

362 A szolgálatról részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm

- az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet;
- az EP évente két alkalommal megvitatja a KKBP és a KBVP végrehajtása terén elért előrehaladást.

A főképviselő által folytatott konzultációra sor kerülhet az EP plenáris ülésén vagy a Külügyi Bizottságban. A főképviselőt távolléte esetén az Európai Bizottság valamelyik külkapcsolatokkal foglalkozó illetékes tagja, vagy valamelyik tagállam főképviselő által felkért külügyminisztere helyettesítheti. A főképviselő – többek között – éves összefoglaló jelentés keretében tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének.³⁶³ Az alapszerződések korábban a Tanács soros elnöke számára keletkezettek tájékoztatási kötelezettséget az EP felé, amelynek az a gyakorlatban az EP képviselők számára legalább havi rendszerességgel rendezett tájékoztatás nyújtásával, illetve a Külügyi Bizottság előtti rendszeres személyes megjelenéssel tett eleget.³⁶⁴ A tájékoztatási és konzultációs jogosultságon kívül az EP igen aktívnak mutatkozik a KKBP-vel kapcsolatos állásfoglalások, jelentések elfogadása terén,³⁶⁵ illetve kérdést intézhet a főképviselőhöz, amelyre vagy írásban vagy a főképviselő EP ülésén való személyes jelenléte esetén szóban kap választ.

A fent ismertetett konzultációs, tájékoztató és ajánlattételi jogosítványokon túl azonban van egy fontos eszköz az EP kezében a KKBP és a KBVP, elsősorban közvetett befolyásolására, ez pedig az EU költségvetésének elfogadásában játszott szerepe. Példaként lehet felhozni a 2005–2006-os időszakot, amikor igen feszült volt a viszony a Tanács és az EP között a konzultáció elégtelen mértéke és a transzparencia hiánya miatt, ezért a Külügyi Bizottság és a Költségvetési Bizottság megakasztotta a KKBP költségvetésének elfogadását. Azóta több lépés is született az intézmények közötti párbeszéd elősegítésére: 2006-ban az EP, a Tanács és a Bizottság Intézményközi Megállapodást kötött a költségvetésre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozóan, 2007 januárjában pedig az akkori főképviselő, Javier Solana kinevezte a Parlamenti Ügyekért Felelős Személyi Képviselőjét, akinek a feladata a Tanács és az EP közötti közvetítés volt.³⁶⁶

Végül, de nem utolsó sorban, a lisszaboni reformoknak köszönhetően az EP befolyása kiterjed a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő megválasztására,³⁶⁷ valamint a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány sikere esetén a menesztésre³⁶⁸ is.³⁶⁹

A KKBP és a KBVP feletti parlamenti kontroll, illetve ezen politikaterületek demokratikus elszámoltathatósága erősen korlátozottnak tekinthető, amelyet több dolog ered-

363 A dolgozat írásakor elérhető legfrissebb jelentést lásd: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st14/st14605.hu12.pdf> (letöltés dátuma: 2013.06.09.)

364 TÖRÖ 2011, 372. p.

365 Az említett dokumentumok megtalálhatók az Európai Parlament honlapján: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/hu/reports.html>, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/afet/afet_7leg_meetinglist.htm, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sede/sede_7leg_meetinglist.htm

366 GREVI 2009a, 51. p.

367 Az EUSz 17. cikkének (7) bekezdése értelmében a Bizottság elnökét és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő személyét, valamint a Bizottság többi tagját az Európai Parlament jóváhagyása után nevezi ki az Európai Tanács minősített többséggel.

368 Szintén az EUSz 17. cikkének (8) bekezdése rögzíti, hogy a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.

369 QUILLE 2008, 4. p.

ményez. Az egyik, hogy ezek a politikák ma is szigorú kormányközi együttműködésnek minősülnek, ahol az EP hatásköre – amint láttuk – a konzultációra, a tájékoztásra és a közvetett költségvetési befolyásra szorítkozik. A második ok ezen politikaterületek szenzitív jellegéből adódik, ugyanis a kül- és biztonságpolitika mint a high politics részei többnyire bizalmas információkon nyugszanak, ami csökkenti az átláthatóság és az elszámoltathatóság mértékét. A KBVP elindításakor a bizalmas dokumentumokhoz való hozzáférés kérdése komoly vitát generált a Tanács és az EP között. Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjeként Javier Solana 2000-ben aláírt egy biztonsági megállapodást a NATO-val, amely kizárta az EP-képviselők azon bizalmas katonai dokumentumokhoz való hozzáférését, amelyeket az EU a NATO-tól kapott. Az EP és a Tanács közötti vita 2002-ben oldódott meg a két intézmény közötti megállapodással, amelynek értelmében az EP-képviselők zárt ajtók mögött a főképviselőtől kaphatnak tájékoztatást a bizalmas dokumentumokról.³⁷⁰ Végül, a KKBP és a KBVP területén sok esetben gyors döntéshozatalra van szükség, ami szintén behatárolja a parlamenti ellenőrzés lehetőségét.³⁷¹ Ráadásul a KBVP tekintetében – elsősorban a katonai válságkezelés terén – tovább bonyolítja a helyzetet, hogy ugyan az EU katonai válságkezelési műveleteinek elindításáról uniós szinten születik döntés a Tanácsban, ugyanakkor közös európai haderő hiányában a tagállami kormányok dönthetnek arról, hogy részt kívánnak-e venni az adott műveletben. A tagállami kormányok felett pedig a nemzeti parlamentek rendelkeznek az ellenőrzés jogával. Michele Comelli azonban rámutat, a nemzeti parlamenti kontroll is komoly akadályokba ütközik, hiszen a tagállami parlamentek egyrészt nem azonos ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek a saját kormányuk ellenőrzése tárgyában, másrészt intézményi és politikai okok miatt nem képesek az uniós szintű kül- és biztonságpolitikai döntések meghozatala, illetve azok végrehajtása fölött ellenőrzést gyakorolni.³⁷² Az EP és a nemzeti parlamentek meglehetősen korlátozott kontrollja kiegészül az interparlamentáris scrutiny intézményével, amely az alábbi fórumokon keresztül érvényesül:³⁷³

- az Európai Ügyekért Felelős Parlamenti Bizottságok Konferenciája (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs- COSAC);
- a Külügyi Bizottságok Tagjainak Konferenciája (Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons- COFACC);
- és a Védelmi Bizottságok Konferenciája (Conference of Defence Committees- CDC).³⁷⁴

Az EUMSz első, „A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről” szóló jegyzőkönyvének 10. cikke foglalkozik a KKBP és KBVP területén érvényesülő scrutiny-ról: „Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Emellett a konferencia meghatározott

370 MERLINGEN 2012, 56. p.

371 COMELLI 2010, 79. p.

372 Ibid. 84. p.

373 A Nyugat-európai Unió 2011. júniusi megszűnéséig a parlamentközi ellenőrzés legfontosabb fórumának a Nyugat-európai Unió Európai Biztonsági és Védelmi Közgyűlése számított.

374 COMELLI 2010, 93. p.

kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika, – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát – megvitatása céljából parlamentközi konferenciákat is szervezhet. A konferencia által megfogalmazott észrevételek a nemzeti parlamenteket nem kötelezik, és azok álláspontját nem befolyásolják.”

A fenti fórumok azonban csak korlátozott számú találkozó keretében biztosítanak információcserét és rálátást a KKBP és a KBVP területére, ráadásul álláspontjaik nem bírnak kötelező erővel a tagállami parlamentekre nézve. Az EU intézményrendszerével és politikaterületeivel kapcsolatban megfogalmazott demokratikus deficit tehát a KKBP és a KBVP területén – ezen politikák jellegéből adódóan – fokozottabban érvényesül, hiszen mind a nemzeti parlamentek, mind az EP politikai ellenőrző szerepe meglehetősen korlátozott.

4.6. Az Európai Bíróság

A KKBP/KBVP kormányközi jellegéből adódóan az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel ezen politikaterületeken. Két kivételt tartalmaz a 24. cikk. Egyrészt az Európai Bíróság ellenőrzi a korábban tárgyalt EUSz 40. cikkének betartását, miszerint a KKBP/KBVP és más uniós politikák végrehajtása során az intézmények nem sérthetik egymás hatáskörét. Másrészt az Európai Bíróság felülvizsgálhatja a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségét.³⁷⁵

4.7. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő

A főképviseelői intézményt az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés³⁷⁶ vezette be. Az új tisztség bevezetése mögött számos ok húzódott meg. 1995-ben három semleges állam, Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az EU-hoz, ugyanakkor az EU-nak válaszolnia kellett arra az egyre fokozódó nyomásra, hogy képes legyen a posztbipoláris rend konfliktusaira (elsősorban a közvetlen környezetébe tartozó Balkánon, illetve a poszt-szovjet térségben) adott esetben autonóm katonai akciók útján is reagálni.³⁷⁷ A divergáló tagállami külpolitikai érdekek és hozzáállások közös nevezőre hozása, valamint az Unió külső képviseletének kérdése tették elkerülhetetlenné a tisztség bevezetését. Az eredeti francia javaslattal szemben nem egy teljesen új tisztség született, hiszen a főképviseelő egyben a Tanács főtítkári tisztségét is betöltötte. A lisszaboni refor-

375 Az Európai Bíróság KKBP területén gyakorolt hatáskörével kapcsolatban emelendő ki az Európai Bizottságról szóló 4.4-es pont alatt ismertetett ECOWAS-ügy, illetve a Kadi és Al Barakaat-ügy. Utóbbit lásd részletesebben: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de958f507ef47e41c99bed8cf80897efd3.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Ob30Me0?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=397080>

376 Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés a Westendorp- és a Durieux-bizottság jelentésére alapozva a KKBP hatékonyságának fokozását a főképviseelői tisztség létrehozatala mellett a tanácsi szavazás során alkalmazandó konstruktív tartózkodás intézményén, valamint a WEU Európai Unióba való jövőbeni (az Európai Tanács határozatán alapuló) integrálásán keresztül kívánta elérni.

377 MERLINGEN 2012, 47. p.

mok eredményeképpen a főképviselői tisztség jelentősen átalakult, és megerősödött. A főképviselő megválasztására, státuszára és feladataira vonatkozó rendelkezések az EUSZ intézményekre vonatkozó III. és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó V. címe alatt találhatók.

Az EUSZ 18. cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében az immár külügyi és biztonságpolitikai főképviselő³⁷⁸ kettős kötődéssel bír, egyrésztől a Külügyek Tanácsának elnöke, másrészt az Európai Bizottság egyik alelnöke. A főképviselő kettős identitása mögött az a tagállami megfontolás állt, hogy ilyen módon csökkenteni lehetne a KKBP-ért elsődlegesen felelős Tanács és az EU egyéb külkapcsolataiban kompetens Bizottság közötti hatásköri viták előfordulásának gyakoriságát, és ezáltal növelni az Unió külső tevékenységeinek koherenciáját. Ezt a kettős kötődést azonban több elemző is aggályosnak tartja, hiszen a Tanácsban a tagállami érdekek képviselete, míg a Bizottságban az Unió érdekeinek képviselete zajlik, amely adott esetben meglehetősen kényelmetlen helyzetbe sodorhatja a főképviselőt.³⁷⁹

Az EUSZ 17. cikkének (7) és 18. cikkének (1) bekezdése szerint a főképviselőt az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, valamint az Európai Parlament jóváhagyásával. Az EiT a megbízatást ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti. A főképviselő kettős intézményi kötődése mellett az általa ellátandó rendkívül komplex feladat- és hatáskör is komoly kihívást jelent a tisztség betöltője számára.

Az EUSZ és az EUMSZ vonatkozó rendelkezései értelmében a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő hatáskörébe az alábbi konkrét tevékenységek tartoznak:

- a főképviselő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, valamint biztonság- és védelempolitikáját. Javaslatával hozzájárul e politikaterületek alakításához, és azokat a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja [EUSz 18. cikk (2)];
- a főképviselő biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját [EUSz 18. cikk (4)];
- a Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért [EUSz 18. cikk (4)];
- képviseli az Európai Uniót a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben, az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, valamint nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviseli az Unió álláspontját [EUSz 27. cikk (2)];
- részt vesz az Európai Tanács munkájában [EUSz 15. cikk (2)];
- abban az esetben, ha valamely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadást, a főképviselő intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatása érdekében [EUSz 31. cikk (2)];
- a Tanács a főképviselő javaslata alapján nevez ki meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással bíró különleges képviselőt, aki megbízatását a főképviselő irányítása alatt végzi [EUSz 33. cikk];

378 Korábban kül- és biztonságpolitikai főképviselő.

379 WESSELS – BOPP 2008, 23. p.; SZOLCSÁNYI 2006, 32. p.

- a tagállamok nemzetközi szervezetekben és konferenciákon kötelesek cselekvésüket összehangolni; az összehangolás megszervezéséről a főképviselő gondoskodik [EUSz 34. cikk (1)];³⁸⁰
- rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a KKBP és a KBVP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet [EUSz 36. cikk];
- elkészíti a KBVP keretében indítandó missziók előkészítő tevékenységeinek finanszírozását szolgáló ún. induló alap (start up fund) létrehozására irányuló javaslatokat [EUSz 41. cikk (3)];
- gondoskodik a KBVP keretében indított, a petersbergi feladatok ellátására irányuló missziók katonai és polgári vonatkozásainak összehangolásáról [EUSz 43. cikk (2)];
- amennyiben a Tanács egy misszió végrehajtásával a misszióban részt venni kívánó tagállamoknak csak egy csoportját bízta meg, az érintett tagállamok a főképviselő részvételével állapodnak meg a művelet végrehajtásának részleteiről [EUSz 44. cikk (1)];
- azon tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködésben kívánnak részt venni, szándékukat a Tanácsnak és a főképviselőnek jelentik be, a bejelentéstől számított három hónapon belül a Tanács a főképviselővel való konzultációt követően minősített többséggel határoz az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a részt vevő tagállamok listájáról [EUSz 46. cikk (1),(2)];
- a Tanács a főképviselő és a Bizottság közös javaslata alapján minősített többséggel dönt korlátozó intézkedés elfogadásáról [EUMSz 215. cikk];
- azon harmadik országokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötendő nemzetközi megállapodások esetében, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt a KKBP területére tartoznak, a főképviselő ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, még a főtárgyaló kijelölése és a tárgyalások megkezdését megelőzően. [EUMSz 218. cikk (3)];
- irányítja az Unió küldöttségeinek tevékenységét [EUMSz 221. cikk (2)];
- a Bizottság és a főképviselő együttes javaslata alapján határozza meg a Tanács a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat [EUMSz 222. cikk (3)];
- azon tagállamok, amelyek a KKBP területén kívánnak megerősített együttműködést kialakítani, illetve ahhoz csatlakozni, kérelmet nyújtanak be a Tanácshoz. A kérelmet a főképviselő véleményezi abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával [EUMSz 329. cikk (2), 331.cikk (2)].

Ha a főképviselő KBVP keretében indított válságkezelési műveletekkel kapcsolatos szerepét vizsgáljuk, különbséget kell tennünk a polgári és a katonai dimenzió között. Amíg a polgári válságkezelési műveletekben a főképviselő vagy az általa kinevezett személy elnököl az ún. KBVP-struktúrák kompetens egységeinek ülésein, és része az EU polgári válságkezelési műveletei parancsnoki láncának, addig a katonai műveletek esetében „csak” segíti a Külügyek Tanácsát, például azáltal, hogy biztosítja az EU vál-

380 A tagállamok cselekvéseinek nemzetközi szervezetekben és konferenciákon történő összehangolását, illetve a főképviselő e folyamatban betöltött szerepét lásd részletesebben: PACZOLAY Péter: *Treaty on the European Union Article 34*. In: Hermann Josef Blanke-Stelio Mangiameli (eds.): *Treaty on the European Union (TEU). A Commentary* Springer 2013, 1095–1106. p.

ságkezelésének koherenciáját és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés koordinálását.

A főképviselői tisztséget 1999 és 2009 között betöltő Javier Solana, korábbi spanyol külügyminiszter és NATO-főtitkár személyes kvalitásai (külügyi és biztonságpolitikai tapasztalat, jó kapcsolatok az USA külügyi adminisztrációjával, ismertség és elismertség nemcsak külügyi berkekben, hanem az érdeklődő közvélemény körében is) sokat segítettek az új tisztség reputációjának kialakításában, a formálódó új politikaterület, a KBVP intézményesülésében és a válságkezelési műveletek elindításban,³⁸¹ olyannyira, hogy a főképviselőt időnként éles kritika érte a tagállami kormányok részéről a „Solana-birodalom” kiépítésének vádjával.³⁸² A Lisszaboni Szerződés ugyan formálisan számos ponton megerősítette a főképviselő státuszát, a tagállamok 2009 decemberében azonban úgy döntöttek, hogy ellensúlyozandó a megerősödött hatáskört, a külpolitika területén tapasztalattal nem rendelkező munkaspárti brit politikus, Cathrine Ashton nevezik ki külügyi és biztonságpolitikai főképviselővé. Ashton mind az európai parlamenti meghallgatását követően, mind a 2014-ig tartó hivatali ideje alatt számos kritika érte felkészületlenségével és a külpolitika területén szerzett tapasztalat hiányával kapcsolatban. Ezt ellensúlyozandó a tagállamok 2014 őszén Federica Mogherini olasz külügyminisztert választották meg a főképviselői székbe, akinek európai parlamenti meghallgatása már jóval pozitívabb eredménnyel zárult. Mogherini előtt nem kis kihívások tornyosultak hivatalba lépésekor: a 2014 elején kibontakozó ukrainai válság és ezzel összefüggésben az EU és Oroszország közötti, talán a hidegháború óta nem tapasztalható feszült viszony; az Európai Külügyi Szolgálat működésnek áttekintése, értékelése és a szükséges reformok kidolgozása; és egy új európai biztonsági stratégia kialakítása – csak hogy a legfontosabbakat említsük.

4.8. Az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service– EEAS)

A főképviselőt a meglehetősen komplex feladatainak ellátása során a Lisszaboni Szerződés által létrehozott új szerv, az Európai Külügyi Szolgálat segíti. Maga a szerződés meglehetősen lakonikusan fogalmaz az EEAS-sel kapcsolatban,³⁸³ a részletek kidolgozását a Tanácsra bízva. A főképviselői tisztséget betöltő Cathrine Ashton 2010. március 10-én nyújtotta be első tervezetét, amelyet azonban az Európai Parlament több tagjának kifogása miatt³⁸⁴ többször is át kellett dolgoznia, végül az EP 2010. július 9-én zöld utat engedett az EEAS tervének, és így 2010. július 26-án a Tanács határozatban rögzítette a

381 Solana hivatali ideje alatt több mint húsz KBVP-műveletet telepített az EU.

382 MERLINGEN 2012, 48. p.

383 EUSZ 27. cikk (3) bekezdés: „Megbízatásának ellátása során a főképviselőt Európai Külügyi Szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az Európai Külügyi Szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

384 Az EP az európai külpolitika feletti megfelelő demokratikus kontroll szükségességét hangsúlyozta, illetve, hogy az EEAS egyik legfontosabb feladata, hogy a tagállamokat mentesítse, többek között konzuli területeken, valamint kiemelte egy európai diplomáciai iskola felállításának szükségességét, amely megfelelő szocializációs fórumként működhetne.

szolgálat szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket.³⁸⁵ Ennek értelmében az EEAS az EU önállóan működő és a főképviseelő irányítása alatt álló szerve. Feladata, hogy segítse a főképviseelőt az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosításában, valamint a KKBP irányításában, továbbá, hogy segítse az EiT elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladatok ellátásában. Fontos kiemelni, hogy a határozat 3. cikkének (1) bekezdése együttműködési kötelezettséget ró a szolgálatra, amikor kimondja: „Az Unió külső tevékenységébe tartozó különböző területek, illetve külső tevékenységek és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében az EEAS támogatja a tagállamok diplomáciai szolgálatait és együttműködik azokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival.”

A brüsszeli székhelyű EEAS egy központi igazgatási szervre és küldöttségekre tagolódik. A központi igazgatási szerv élén a főképviseelő irányítása alá tartozó ügyvezető főtitkár áll. A központi igazgatási szervben belül további szervezeti egységek: főigazgatóságok és osztályok működnek.

Az EEAS delegációi³⁸⁶ veszik át lényegében a Bizottság korábbi harmadik országokban, illetve nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselteinek szerepét. A határozat 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a küldöttség létrehozásáról, illetve megszüntetéséről szóló határozatot a főképviseelő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A delegációk élén delegációvezető áll, aki a főképviseelőnek tartozik felelősséggel. A küldöttségvezető jogosult az EU képviselőire, különösen szerződések megkötése vagy bírósi eljárásokban való részvétel tekintetében.

Az EU delegációinak feladatai:

- az EU politikáinak bemutatása, magyarázata és végrehajtása;
- a fogadó állam politikáinak és fejleményeinek jelentése, elemzése;
- adott mandátumok alapján és keretei között tárgyalások folytatása a fogadó országban;
- a multilaterális diplomáciai kapcsolatok keretei között a tagságból, illetve megfigyelői státusból eredő képviseleti teendők ellátása.

A határozat 5. cikkének (9) bekezdése a küldöttségek esetében is hangsúlyozza az együttműködési kötelezettséget: „Az Unió küldöttségei szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival és megosztják egymással az információkat.”

Az EEAS megközelítőleg háromezer-ötszáz fős³⁸⁷ személyi állománya a Tanács Főtitkárságából, a Bizottság tisztviselőiből, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálatainak kirendelt személyzetéből rekrutálódik kétharmad-egyharmad arányban. A határozat értelmében az EEAS-ben a tagállamok állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük.

Paul Ivan 2011-es tanulmányában – amely az EU-delegációk vezetőinek földrajzi és nemek szerinti megoszlását vizsgálja – megállapítja, hogy bizonyos tagállamok felül, míg más tagállamok alulreprezentáltak a delegációvezetőket figyelembe véve. Vannak olyan tagállamok, amelyek egyáltalán nem delegáltak képviselővezetőket az uniós dip-

385 A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról.

386 2013-ban 139 EU-delegáció működött az EEAS-en belül.

387 EEAS Review 14. p. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

lomáciai szervhez. A 2011. szeptemberi állapot szerint öt ilyen tagállam létezett: Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Ciprus és Málta nem adott képviselővezetőt. A leginkább felülreprezentált államok: Belgium, Portugália, Hollandia és Ausztria, míg a legnagyobb mértékben alulreprezentáltak: Németország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és Románia voltak. Catherine Ashton főképviseelő EP előtt tartott beszédében elkötelezte magát amellett, hogy munkája során elősegíti a megfelelő mértékű földrajzi és nemi egyenlőség kialakulását az EEAS személyi állományán belül. Ha a tanulmányban vizsgált 2011. szeptemberi állapotot összevetjük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének 2009. decemberi időpontjával a delegációvezetők nemzeti hovatartozásának szempontjából, akkor javuló tendencia mutatkozik a földrajzi megoszlásban. Mind az alul, mind a felülképviseelt tagállamok aránya ugyanis csökkenő tendenciát mutatott. A női delegációvezetők aránya is javuló képet mutat a vizsgált időszakban. Amíg 2009-ben a küldöttségek csupán 10 százalékát vezette nő, addig 2011 szeptemberében ez az arány már 19 százalék volt.³⁸⁸

A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő 2013 júliusára készítette el az EEAS szervezetére és működésre vonatkozó felülvizsgálati jelentését, amely szerint némi módosulás tapasztalható a delegációvezetők tagállamok közötti megoszlásában, amennyiben már csak három tagállam, Szlovákia, Ciprus és Luxemburg nem ad delegációvezetőt. A női delegációvezetők aránya 2013-ban 17 százalék volt, ami némi csökkenést mutat a 2011-es állapothoz képest. A jelentés azonban kitér arra a körülményre, hogy a Külügyi Szolgáltatnak kihívást jelent a jól képzett női diplomaták szervezetbe vonzása.³⁸⁹ Természetesen a földrajzi és a nemi megoszlásban bekövetkezett pozitív folyamatoknak a továbbiakban is folytatódniuk kell ahhoz – és nem csak a küldöttségvezetők szintjén –, hogy megfelelő tagállami részvételtől és nemi arányról beszélhessünk az EEAS munkájában és szervezetében.

Az EEAS 2010. december 1-jével kezdte meg működését, de nem minden konfliktustól mentesen, ugyanis kérdéses volt, hogy milyen külügyi tevékenységek tartozzanak a főképviseelő és az őt segítő szolgálat hatáskörébe. A maximalista álláspontot képviselők azt akarták, hogy a főképviseelő a kereskedelempolitikától a fejlesztés- és csatlakozáspolitikán át a védelem- és biztonságpolitikáig, gyakorlatilag az EU minden külső tevékenységével kapcsolatban kompetens legyen. A Bizottság viszont arra törekedett, hogy a meglévő kompetenciái közül olyan sokat tartson meg, amennyit csak lehet. Végül a főképviseelő esetében a közös kül- és biztonságpolitikára fókuszáló minimalista álláspont érvényesült, tehát az őt segítő EEAS sem vált egy második Bizottsággá, amely minden külkapcsolati hatáskört magához ragad.³⁹⁰

Azáltal, hogy az EEAS-en belül olyan egységek kerülnek egy nagy közös ernyő alá, amelyek korábban a Bizottságban,³⁹¹ illetve a Tanács Főtitkárságán³⁹² belül működtek, a Külügyi Szolgálat egy koherensebb, az Unió valamennyi külkapcsolati aspektusát felölelő stratégiai megközelítést alakíthat ki, amelyet oly sokan hiányolnak a KKBP-vel kapcsolatban.

388 IVAN 2011, 2–5. p.

389 EEAS Review 14. p. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

390 KISS J. 2011, 11. p.

391 A Bizottság bizonyos szolgálatai, például a költségvetési, pénzügyi és intézményközi kapcsolatokért felelős szolgálat vagy éppen a KKBP-műveletekért felelős szolgálat.

392 Itt mindenekelőtt az ún. KBVP-struktúrákat kell kiemelnünk.

Az EEAS eddigi tevékenységéből számos következtetés vonható le:

1. Az egyik nagyon fontos, pozitívumként értékelhető eleme az EEAS tevékenységének, hogy segítségével az EU egy sokkal koherensebb, láthatóbb és hatékonyabban menedzselt külpolitikát képviselhet. Ezt biztosítja többek között az EEAS heterogén személyi összetétele, amelynek köszönhetően a tagállami diplomaták, valamint a Tanács és a Bizottság munkatársainak együttműködése révén kölcsönös tapasztalatcsere biztosított a tagállamok nemzeti diplomáciája és az EU külpolitikai döntéshozatala között. Ugyanakkor ez a személyi heterogenitás másik oldalon problémákat is felvet, hiszen a Tanács, a Bizottság és a tagállami diplomáciai szervezetrendszer eltérő munka- és szervezeti kultúrával rendelkezik, amelyek összehangolása időigényes és nagyfokú koordinációt igénylő kihívás.³⁹³
2. Az EU-delegációkban rejlő másik – elsősorban a költséghatékonyság szempontjából értékelhető – potenciál, hogy amíg a nemzeti külügyminisztériumok és az alájuk tartozó diplomáciai szervezetrendszer napjainkban folyamatos nyomás alatt állnak az egyre szűkülő költségvetési források miatt, az EEAS megfelelő alternatívát jelenthet a tagállamok diplomáciai szervezetrendszerének tehermentesítésére, többek között a konzuli ügyek intézése területén.³⁹⁴ A főképviselő 2013-as jelentése is hangsúlyozza az egyre nehezebb gazdasági környezetben való együttműködés fontosságát a tagállami diplomáciai képviseletek és az EU-delegációk között. Az együttműködés lehetséges formái és területei például az EU-delegációk és a nemzeti külképviseletek közös épületben való elhelyezése, a közös infrastruktúra, logisztika és beszerzések. A jelentés is felveti a konzuli feladatok és védelem EU-delegációkon keresztüli ellátásának jövőbeni lehetőségét. A jelentés azonban kiemeli, mindehhez megfelelő szakemberek és források átadására volna szükség a tagállamok részéről.³⁹⁵
3. A KKBP esetében a pilléres szerkezet formális megszüntetése ellenére továbbra is kormányközi együttműködésről beszélhetünk, ahol a döntéshozatal kizárólagos letéteményesei a Külügyek Tanácsán belül operáló tagállamok, amelyek eltérő elvárásokkal tekintenek az EEAS-re. Amíg a kis és közepes tagállamok számára a KKBP és az EEAS kiváló lehetőséget jelent, hogy növeljék külpolitikai súlyukat és jelenlétüket a világpolitikában, addig a nagyobb és jobb érdekérvényesítési képességű tagállamok szkeptikusan és gyanakodva figyelik az EU diplomáciai szervének működését.³⁹⁶
4. Problémásnak mutatkozik – legalábbis a kezdeti időszakot tekintve – az EEAS egyik alapvető feladatának, az európai szintű stratégiai jellegű diplomácia kialakítása az EU legfontosabb partnereivel. A megfelelő színvonalú stratégiai dokumentum kialakításának feltételei, úgy mint a stabil intézményi háttér, a megfelelő

393 European Foreign Policy Unit– EFPU roundtable: The European External Action Service 1. p. <http://lseinternationalrelations.wordpress.com/?s=The+European+External+Action+Service> (letöltés dátuma: 2013.04.27.)

394 Kiss J. 2011, 3. p.

395 EEAS Review 12. p. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

396 European Foreign Policy Unit –EFPU roundtable: The European External Action Service 1. p. <http://lseinternationalrelations.wordpress.com/?s=The+European+External+Action+Service> (letöltés dátuma: 2013.04.27.)

pénzügyi és politikai források, valamint a kellően képzett munkaerő egyelőre még nem biztosítottak.³⁹⁷

5. Továbbra sem tisztázott minden esetben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, illetve a munkáját segítő EEAS, valamint a Bizottság külügyekkel foglalkozó egységei közötti kompetencia-megosztás sem.³⁹⁸ Egyre gyakrabban merül fel ugyanis annak szükségessége, hogy az EEAS stratégiai javaslatokat és tervezeteket dolgozzon ki olyan politikaterületekkel kapcsolatban, amelyek adott esetben komoly kül- és biztonságpolitikai relevanciával bírnak, de a Bizottság hatáskörébe tartoznak, úgy mint az energiabiztonság, a migráció, valamint a klímaváltozás és környezetvédelem.³⁹⁹

A főképviselő 2013-as jelentése rámutat arra a nehézségre, miszerint a lisszaboni reformok következtében az EU-delegációkra hárul az EU politikai képviselője harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben, azonban az ehhez szükséges pénzügyi- és humán erőforrás hiányzik, ami megnehezíti a feladat ellátását (tizenhárom delegáció egyáltalán nem rendelkezik politikai részleggel).⁴⁰⁰

4.9. A közös biztonság- és védelempolitika végrehajtását biztosító KBVP-struktúrák

4.9.1. A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee- PSC)

Az első KBVP-bizottságok eredetileg a Tanács Főtitkárságán belül kerültek felállításra, majd a lisszaboni reform és az EEAS felállítása következtében átkerültek a Külügyi Szolgálathoz. A KBVP-struktúrák közül kiemelkedő jelentősége van a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, Simon Duke egyenesen a KBVP fogaskerekeként aposztrofálja a testületet.⁴⁰¹

A bizottság felállításáról az 1999. decemberi Helsinkiben tartott EU-csúcson egyeztek meg a tagállamok állam- és kormányfői. 2000 márciusától ideiglenes formában működött a PSC, majd a Tanács 2001. január 22-i 2001/78/CSFP határozata alapján kezdte meg munkáját végleges formájában a testület, amely a tagállamok által delegált nagykövetekből,⁴⁰² a Katonai Bizottság, a Tanács Főtitkárságának, valamint a Bizottságnak a témában illetékes képviselőjéből áll.⁴⁰³ A testület elnökét a főképviselő az irányítása alatt álló Európai Külügyi Szolgálat munkatársai közül nevezi ki, azonban válsághelyzetben a Tanács soros elnökségét betöltő tagállammal folytatott konzultációt követően a főképviselő is elláthatja ezt a funkciót. A PSC rendszerint hetente kétszer, keddenként és péntekenként ül össze, azonban további ülésekre is sor kerülhet a tanácsi üléseket megelőzően, vagy ha harmadik felekkel folytatott politikai párbeszéd ezt szükségessé teszi.⁴⁰⁴

397 Kiss J. 2011, 2. p.

398 Ibid. 2. p.

399 EEAS Review 8. p. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

400 Ibid. 10. p.

401 Lásd DUKE 2005

402 A PSC összetételéről folytatott francia–brit vitát lásd: DUKE 2005

403 http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/CFSP_and_esdp_implementation/r00005_en.htm (letöltés dátuma: 2013.05.30.)

404 DUKE 2005, 20.

A PSC az EU azon speciális szerve, amely a tagállamok közötti folyamatos politikai értékelési és döntés-előkészítési feladatok biztosításáért felelős. A PSC feladatait a 2001/78/CSFP határozat mellékletének 1. és 2. pontja, valamint az EUSz 38. cikke tartalmazza:

- a közös kül- és biztonságspolitikához tartozó területeken figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet;
- a Tanács kérésére vagy saját kezdeményezésére vélemények kidolgozásával segíti elő a KKBP és a KBVP meghatározását;
- a KKBP körébe tartozó kérdésekben iránymutatást nyújt más bizottságok számára;
- iránymutatásokat ad a Katonai Bizottság és a Polgári Válságkezelési Bizottság részére, megkapja azok véleményeit és ajánlásait; a Katonai Bizottság elnöke szükség esetén részt vesz a PSC ülésein;
- összehangolja és felügyeli a tanácsi munkacsoportok KKBP-vel kapcsolatos tevékenységét, számukra ajánlásokat fogalmazhat meg;
- a KBVP-vel kapcsolatban a NATO-val folytatott párbeszéd elsődleges fóruma;
- a Tanács felügyelete alatt felvállalja a politikai irányítás felelősségét a katonai erő fejlesztéséért;
- válság esetén a PSC megvizsgálja mindazon lehetőségeket, amelyek közül az Unió a válaszlépés során választhat. A válaszlépés előkészítése keretében a PSC feladata, hogy javaslatot tegyen a Tanácsnak arra nézve, hogy az Unió milyen politikai célkitűzéseket kövessen, és hogy milyen koherens válaszlépések állnak a rendelkezésére. Ennek keretében véleményt készíthet, amelyben együttes fellépés elfogadását javasolja a Tanácsnak. A Bizottság szerepének sérelme nélkül felügyeli az elfogadott intézkedések végrehajtását, és értékeli azok hatását. A Bizottság és a tagállamok tájékoztatják a PSC-t az általuk elfogadott és előírányzott intézkedésekről.
- a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja az EU katonai válságkezelési műveleteinek politikai és stratégiai irányítását. Ebben a Katonai Bizottság van a segítségére, amely véleményezi a PSC Tanács számára elkészített javaslatait, különösen a stratégiai katonai lehetőségek, a parancsnoki lánc, a műveleti koncepció és a műveleti terv vonatkozásában;
- az EUMSz 222. cikke értelmében a PSC segíti a Tanácsot a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályok meghatározásában.

A PSC feladatainak áttekintése után megállapítható, hogy a PSC nem csak figyelemmel kíséri a nemzetközi eseményeket, hanem tevékenyen részt vesz az EU válaszreakcióinak megformálásban a Tanácsnak és a többi KBVP-bizottságnak nyújtott javaslatok formájában, valamint a válságkezelési műveletek végrehajtásának ellenőrzésében. A Tanács KKBP-t érintő döntéseinek előkészítése során azonban szoros együttműködésre van szükség a COREPER-rel, amely szintén a tanácsi ülések és döntések előkészítését végzi. Jogi értelemben nincs alá-fölérendeltségi viszony a két testület között, bár az EUSz 38. cikke leszögezi: a PSC a COREPER hatáskörének sérelme nélkül figyeli meg a nemzetközi helyzet alakulását, és járul hozzá a politikák meghatározásához a Tanács, illetve a főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére kialakított véleményei révén. A gyakorlatban ezért a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszeri találkozó előtt megküldi a COREPER-nek a javaslatait, a COREPER célja pedig nem ezek felülírása, hanem inkább kiegészítése elsősorban jogi és pénzügyi szempontok figyelembe

vételével.⁴⁰⁵ A COREPER és a PSC közötti mediációt segíti az 1994-ben felállított Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja, a későbbiekben tárgyalt ún. RELEX. A COREPER és a PSC együttműködése képezi a közösségi mechanizmus alá tartozó külkapcsolati tevékenységek, valamint a KKBK/KBVP közötti összhang alapját.⁴⁰⁶

A KBVP fejlődésével és az első válságkezelési műveletek megindításával a PSC túlterheltté vált, amin a Nicolaidis Csoport 2003-as felállításával próbált segíteni a Tanács, amely első görög elnökről kapta a nevét, és gyakorlatilag a PSC előkészítő testülete lett.⁴⁰⁷

A KBVP keretében indított műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása során a PSC-nagykövetek folyamatosan nyomon követik⁴⁰⁸ a missziók tevékenységét, eredményeit, és szükség esetén javaslatot tesznek a művelet mandátumának és ezzel párhuzamosan a válságkezelési koncepció, valamint a többi tervezési dokumentum módosítására. A műveletek felülvizsgálata során természetesen javaslatot tehetnek a misszió befejezésére is, a Berlin Plusz megállapodás alapján működő műveleteknél ebben az esetben a NATO Észak-atlanti Tanácsát tájékoztatják. Ha a PSC javaslata alapján a Külügyminiszterek Tanácsa az adott műveleti fellépés megszüntetéséről határoz, akkor katonai művelet esetén a PSC felszólítja a Katonai Törzset, polgári misszió esetén pedig a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóságot, valamint a Polgári Tervezési és Irányítási Képességet, hogy készítsék el a műveletek értékelési dokumentumait.⁴⁰⁹

Működése során a PSC egy olyan sajátos, számos informális elemet is tartalmazó, és ettől rugalmas munkastílust alakított ki, amely lehetővé teszi a tagállami érdekek közötti konszenzus megtalálását.⁴¹⁰ Természetesen a rugalmasság és a kompromisszumkészség mértéke függ az éppen napirenden lévő téma fontosságától is, így például a 2003-as iraki válság hosszú időre megakasztotta a PSC napirendjét.⁴¹¹

4.9.2. Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union- EUMC)

A Katonai Bizottság a legmagasabb szintű katonai szerv, amely egyrészt tanácsot ad a PSC-nek katonai kérdésekben, másrészt irányítja az EU Katonai Törzsét. A PSC-hez hasonlóan az EUMC felállításáról is Helsinkiben született politikai döntés, de jure pedig a Tanács 2001. január 22-i 2001/79/KKBK határozata rendelkezett a testület létrehozásáról. Tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket katonai képviselők helyettesítenek. Szükség esetén a Katonai Bizottság a vezérkari főnökök szintjén ül össze.⁴¹²

405 DUKE 2005, 11. p.

406 AGGESTAM – ANESI 2008, 110. p.

407 GREVI 2009a, 30.

408 Nem csak a műveleti parancsnok és a misszióvezető jelentései, hanem a műveleti területre való látogatás révén is.

409 DUKE 2005, 26–27. p.

410 A PSC-n belüli munkastílusról, a PSC-nagykövetek identitásáról és szocializációs folyamatáról lásd részletesebben: Ana E. Juncos, Christopher Reynolds: The Political and Security Committee: Governing in the Shadow European Foreign Affairs Review 2007/12 127–147. és Jolyon Howarth: The Political and Security Committee: a Case Study in 'Supranational Intergovernmentalism' Les Cahiers Europeens No. 01/2010.

411 GREVI 2009a, 30. p.

412 Az EUMC vezérkari főnöki szinten általában évente kétszer ül össze.

A határozat mellékletének 3. pontja értelmében az EUMC feladatai:

- a PSC kérésére vagy saját kezdeményezésére katonai tanácsokat és ajánlásokat nyújt a PSC számára az alábbi területeken:
 - a válságkezelés átfogó koncepciójának kidolgozása a katonai szempontokra tekintettel,
 - a válságkezelési helyzetek és műveletek politikai ellenőrzésével és irányításával kapcsolatos katonai szempontok,
 - a potenciális válságok kockázatértékelése,
 - a válsághelyzet és hatásainak katonai vetülete,
 - a katonai képességgel kapcsolatos célkitűzések kidolgozása,
 - az EU katonai kapcsolatai az EU-n kívüli európai NATO-tagokkal, az EU-hoz csatlakozni kívánó többi országgal, az egyéb államokkal és szervezetekkel, beleértve a NATO-t is,
 - a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslés elkészítése;
- válságkezelési helyzetekben a PSC kérésére kezdeményezési irányelvet ad ki a Katonai Törzs főigazgatója számára arra vonatkozóan, hogy dolgozza ki és mutassa be a stratégiai katonai lehetőségeket. A Katonai Törzs által kidolgozott stratégiai katonai lehetőségeket értékeli, és saját véleményével kiegészítve továbbítja a PSC-nek;
- az EU által vezetett műveletek során figyelemmel kíséri a műveleti parancsnok által vezetett műveletek megfelelő végrehajtását.

Az EUMC elnöke egy négycsillagos tábornok, lehetőleg az egyik tagállam volt vezérkari főnöke, akit a vezérkari főnöki összetételben ülő EUMC választ meg, és a Tanács nevezi ki három évre. Az elnök részt vesz a Tanács és a PSC ülésein, amennyiben az a védelemmel kapcsolatos határozatokról tárgyal; katonai tanácsadói feladatot lát el a főképviselő számára valamennyi katonai kérdésében; iránymutatást ad az EU Katonai Törzse számára; valamint kapcsolatot tart fent a KBVP keretében megindított katonai misszió műveleti parancsnokával.⁴¹³

Az EUMC feladatait vizsgálva megállapítható, hogy a testület kiemelt szerepet játszik a KBVP katonai műveleteinek stratégiai tervezésében, illetve azok végrehajtásának felügyeletében, valamint a katonai képességfejlesztés tervezésében.

4.9.3. Az Európai Unió Katonai Törzse (Military Staff of the European Union-EUMS)

A Tanács 2001. január 22-i 2001/80/KKBP határozata hozta létre az Európai Unió Katonai Törzsét, amely az EEAS-en belül közvetlenül a főképviselőhöz tartozik, és munkáját a Katonai Bizottság irányítása alatt végzi. Személyi állományát⁴¹⁴ a tagállamok biztosítják, vezetője az altábornagyi rangú főigazgató. A határozat értelmében az EUMS feladatai:

⁴¹³ GREVI 2009a, 31–32. p.

⁴¹⁴ Az EUMS-ben megközelítőleg 200 katona és 15 civil szolgál.

- három fő műveleti fellépést végez: korai előrejelzés, helyzetértékelés és stratégiai tervezés;
- az EUMC irányításával katonai szakértői tevékenységet végez az EU szervei, különösen a főképviselő számára;
- a megfelelő nemzeti és nemzetközi felderítési képességekre támaszkodva figyelemmel kíséri a potenciális válsághelyzeteket;
- információkat szolgáltat az Egységes Helyzetelemző Központnak;
- a NATO-val együttműködve határozza meg és tartja nyilván az EU által vezetett műveletekben résztvevő nemzeti és nemzetközi európai haderőt;
- részt vesz a tagállamok által az EU rendelkezésére bocsátott nemzeti és nemzetközi haderő fejlesztésében;
- részt vesz a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslések elkészítésében;
- kapcsolatot tart a nemzeti parancsnokságokkal, illetve a nemzetközi erők parancsnokságaival;
- az EU-NATO megállapodások értelmében állandó kapcsolatot épít ki a NATO-val, továbbá megfelelő kapcsolatot alakít ki az ENSZ-szel és az EBESZ-szel;
- Az EUMC irányításával folyamatosan figyelemmel kíséri a műveletek valamenyny katonai vonatkozását.

Az EUMS többszöri reformjához az a vita vezetett el, amelyet a tagállamok az EU autonóm válságkezelési misszióinak önálló európai műveleti parancsnoksággal való ellátásáról folytattak. 2007-ig ugyanis az EU számára két lehetőség állt a rendelkezésére, hogy a KBVP keretében indított katonai műveletek operatív tervezési és parancsnoki feladatait biztosítsa. Egyrészt a Berlin Plusz megállapodás értelmében igénybe vehette a NATO műveleti parancsnokságát, másrészt használhatta a nemzeti műveleti parancsnokságokat is.

2003 áprilisában Brüsszelben Franciaország, Németország, Belgium és Luxemburg célul tűzték ki egy önálló EU műveleti parancsnokság felállítását a Brüsszel melletti Tervurenben. Nagy-Britannia és más tagállamok azonban nem támogatták a kezdeményezést, arra hivatkozva, hogy így egy felesleges megháromszorozódása jönne létre a műveleti központoknak, és gyengülnének a transzatlanti kapcsolatok.

2003 novemberében jött létre a tagállamok közötti kompromisszum, amelynek értelmében az EU Katonai Törzse és a NATO-főparancsnokság közötti kapcsolat megerősítése érdekében mindkét szervezeten belül kapcsolattartó sejteket alakítanak ki.⁴¹⁵ Továbbá konszenzus született a tekintetben, hogy az EUMS-en belül felállításra kerül a Polgári-Katonai Sejt (Civil-Military Cell), amelynek feladatául szabták a stratégiai tervezési és a korai előrejelzési képességek fokozását, illetve hogy a magjául szolgáljon az EU új Műveleti Központjának (EU Operations Centre- EU Opscentre). Ez utóbbi nem állandó intézmény, hanem a Tanács határozata alapján ad hoc jelleggel aktiválható szerv az EU kisebb, önálló polgári és katonai missziói számára. A 2007. január 1-jén felállított Műveleti Központ aktiválása esetén 103 fővel képes megkezdeni egy katonai művelet operatív tervezését a művelet elindításáról hozott tanácsi határozat elfogadását követő öt napot kö-

415 A Tervuren-koncepcióról folytatott tagállami egyeztetéseket lásd részletesebben: TÜRKE András István: *A KBVP-missziók és -hadműveletek műveleti irányítási rendszere*. Nemzet és Biztonság 2010. szeptember

vetően. A Műveleti Központ – aktiválása esetén – egy állandó jelleggel működő magból, valamint az EEAS-en belül működő különböző KBVP-struktúrák állományából (többek között az EU Katonai Törzséből, a CMPD-ből, a CPCC-ből) rekrutálódna.⁴¹⁶

A Műveleti Központot első ízben 2012. március 23-án aktiválta a Tanács, az Afrika szarván elindított három válságkezelési művelet (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia, EUCAP Nestor) közötti civil-katonai koordinálás céljából. A Műveleti Központ aktiválása két évre szól, amelyet azonban a Tanács szükség esetén meghosszabbíthat. Fontos kiemelni azonban, hogy a műveleti központ nem lát el operatív tervezési és parancsnoki feladatokat egyik fent említett katonai művelet (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia) esetében sem, hanem a térségbe telepített műveletek közötti koordinációt hivatott elősegíteni. A Műveleti Központ műveleti parancsnokságként való aktiválása mindez ideáig tehát várat magára.⁴¹⁷ A Műveleti Parancsnokság aktiválásának területén tapasztalható vonakodás egyik gyakorlati szempontú tényezője, hogy az aktiválás ideje alatt a Katonai Törzs állományának egy része a Műveleti Központba kerülne áthelyezésre, ami a Katonai Törzs munkájának teljesítményét befolyásolná hátrányosan.⁴¹⁸

A Polgári-Katonai Sejt és a Műveleti Központ felállításával tehát elvileg egy harmadik opció is a KBVP rendelkezésére áll a műveleteinek operatív tervezésére és irányítására, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe a NATO képességeit, a nemzeti főparancsnokságok pedig nem hozzáférhetőek.⁴¹⁹ A 2005-ben felállított Polgári-Katonai Sejt továbbá fontos szerepet tölt be a polgári és katonai koordináció biztosításában a stratégiai tervezés fázisában, ahogyan ezt az Indonéziában (Aceh Monitoring Mission), Palesztinában (EUBAM Rafah) vagy éppen a Kongói Demokratikus Köztársaságban indított műveletei (EUFOR RD Congo, EUPOL Kinshasa) esetében bizonyította.⁴²⁰

A Katonai Törzs 2006-os és 2008-as reformjához a Hampton Court-i és a wiesbadeni találkozók megállapításai vezettek.⁴²¹ Az ún. poszt Hampton Court-i folyamat keretében 2006 júniusában az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője, Javier Solana a Tanácsnak tett javaslatában egy erősebb helyzet- és veszélyértékelési képesség létrehozását preferálta, amelynek eredményeként került felállításra az Egységes Információelemző Képesség (Single Intelligence Analysis Capacity- SIAC). A főképviselő továbbá javasolta, hogy a katonai és polgári válságkezelési műveletek ellenőrzése céljából kerüljön felállításra a készenléti jellegű Felügyeleti Képesség (Watch-keeping Capability- WKC), amely a hét minden napján 24 órában működik és 2008 óta áll a válságkezelési műveletek rendelkezésére.⁴²²

416 http://eeas.europa.eu/KBVP/documents/pdf/factsheet_opscentre_22_may_12_en.pdf 2. p. (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

417 2007 júniusába csak a MILEX07-es katonai gyakorlat során aktiválták a Műveleti Központot műveleti parancsnokságként.

418 DRENT – ZANDEE 2010, 34. p.

419 GREVI 2009a, 41. p.

420 DRENT – ZANDEE 2010, 33. p.

421 2005. október 27-én az állam- és kormányfők informális Hampton Court-i találkozásán a válságkezelési struktúrák megerősítését tüzték ki célul a tagállamok, majd ezt követően 2007. március 1–2. között a védelmi miniszterek wiesbadeni ülése jelentett fontos állomást a KBVP-struktúrák evolúciójában.

422 A WKC 2008 augusztusában kezdte meg a működését a Katonai Törzs Műveleti Osztályán belül, ugyanakkor mivel civil missziók monitorozását is végzi, a Polgári Műveleti Parancsnok felügyelete erre az egységre is kiterjed.

Mivel 2007 májusában a védelmi miniszterek wiesbadeni informális találkozója még további hiányosságokat állapított meg a Katonai Törzs működésével kapcsolatban, a reformok folytatódtak. A főképvisező 2007 novemberében a Tanácshoz benyújtott javaslatában az EUMS stratégiai tervezési képességeinek megerősítését tűzte ki célul. Ennek érdekében egyrészt átalakították a Katonai Törzs állományának rekrutációs rendszerét,⁴²³ továbbá átalakították a szervezetet, a Polgári-Katonai Sejten belül két további szervezeti egységet felállítva.⁴²⁴

4.9.4. A Politikai-Katonai Csoport (Political-Military Group- PMG)

A Politikai-Katonai Csoport a Katonai Bizottság és a Polgári Válságkezelési Bizottság között helyezkedik el. Végző formájában a COREPER 2001. áprilisi határozata hozta létre, amely szerint a PMG feladata, hogy segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a KBVP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálva.⁴²⁵ A PSC-nek nyújtott előkészítő és tanácsadó tevékenység mellett a PMG idővel kifejlesztett egy sajátos polgári-katonai szakértői profilt, hogy célzott támogatást nyújtson az EU biztonsági szektor reformját⁴²⁶ célzó műveleti számára. A PMG tagjait a tagállamok külügy- és védelmi minisztériumai delegálják.⁴²⁷

4.9.5. A Polgári Válságkezelési Bizottság (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management- CIVCOM)

A Tanács 2000. május 22-i 2000/354 KKBP határozata hozta létre a testületet azal a megbízatással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre. Idővel azonban hangsúlyeltolódás volt tapasztalható a CIVCOM feladatát illetően. Az első polgári válságkezelési művelet 2003-as megindítása óta a missziók stratégiai tervezése és felügyelete adja a testület munkájának oroszánrészét. A CIVCOM-ra úgy tekinthetünk, mint a Katonai Bizottság civil megfelelőjére, hiszen feladata a Politikai és Biztonsági Bizottság szakértői támogatása, csak éppen nem katonai, hanem polgári válságkezelési szempontok alapján.⁴²⁸

423 A nemzeti kvóták alapján történő rekrutációval szemben a versenyvizsgán alapuló kiválasztást vezették be.

424 Az egyik feladata a stratégiai tervezés, a másiké a katonai értékelés és tervezés.

425 Council Document 7992/01, 12 April 2001

426 Az OECD–DAC (OECD – Development Assistance Committee) értelmezése szerint biztonsági rendszer alatt mindazon állami intézmények, illetve szereplők értendők, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak, többek között ide tartoznak a fegyveres erők, a csendőrség, paramilitáris erők, hírszerző és elhárító szervezetek, parti őrség, határőrség, tartalékos és területi erők, a biztonsági szektorban szerepet játszó minisztériumok (védelmi minisztérium, belügyminisztérium, külügyminisztérium, igazságügyi minisztérium), börtönök, bűnüldöző hatóságok, felszabadító hadsereg, gerilla erők, biztonsági magánvállalatok, vagy éppen a politikai pártok milíciái.

427 GREVI 2009a, 32. p.

428 Ibid. 33. p.

A CIVCOM azonban nagyobb kihívással találta szemben magát, mint az EUMC, egyrészt mert tagjai jórészt olyan „általános” diplomaták voltak, akik csak nagyon kevés korábbi gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelési műveletek tervezése és irányítása terén, másrészt pedig azért, mert egy olyan területen kellett eredményeket elérnie, amely mind az EU, mind a tagállamok számára új feladatként jelentkezett, harmadrészt mert a polgári válságkezelés intézményi struktúrája, főleg a KBVP elindítása utáni első években, jóval kevésbé volt fejlett, mint a válságkezelés katonai dimenziójáé.⁴²⁹

4.9.6. A Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC)

A 2007 augusztusában felállított Polgári Tervezési és Irányítási Képesség élén a Polgári Művelti Parancsnok (Civilian Operations Commander) áll,⁴³⁰ és a mintegy hatvanfős testület feladata a polgári missziók operatív tervezése, irányítása és ellenőrzése. Fontos kiemelni, hogy a CPCC a művelti szintű tervezést végzi, a stratégiai tervezés a CMPD hatáskörbe tartozik.⁴³¹

A civil missziók művelti tervezésén és irányításán kívül a CPCC feladata a főképvisező, az EU soros elnökségét betöltő tagállam és a Tanács releváns szerveinek segítése és tanácsokkal való ellátása.

A CPCC-vel kapcsolatban gyakran felmerült kritika, hogy a bizottság kis létszámú állománya képezi a legfőbb akadályát a nagyobb polgári válságkezelési műveletek párhuzamos telepítésének, és ezáltal a KBVP hatékonyságának és hitelességének növelésének.⁴³²

4.9.7. A Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate- CMPD)

A KBVP fejlődésének egyik legfontosabb állomása a Tanácson belül működő brüsszeli székhelyű ún. KBVP-bizottságok vagy KBVP-struktúrák felállítása volt, amelyek a lisszaboni reformok következtében az Európai Külügyi Szolgálathoz kerültek át. Ez történt a Tanács Főtitkárságának Külsőkapcsolatokért felelős Főigazgatóságának (DGE)

429 Kiemelést igényel a Tanács DGE IX-es Főigazgatósága, amely állandó munkaerőhiánnyal küzdött, illetve a polgári válságkezelési műveletek tervezését, vezetését és támogatását végző szerv hiánya, mely utóbbi a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC) 2007-es felállításával oldódott meg.

430 A 2003 és 2005 közötti időszakban gyorsan nőtt a polgári válságkezelési műveletek iránti igény és ebből következően a missziók száma, amely körülmény meglehetősen kiszélesítette az elvárások és a képességek közötti – egyébként is fennálló – szakadékokat. Kedvező körülménynek számított, hogy az EU állam- és kormányfőinek 2005. októberi Hampton Courtban tartott informális találkozásán döntés született arról, hogy megerősítik a Tanács Titkárságán belül működő válságkezelési struktúrákat, különös tekintettel a polgári válságkezelésre. Ezt követően a főképvisezői tisztelet akkor betöltő egykori NATO főtitkár, Javier Solana kezdeményezésére a Tanács 2006-ban létrehozta a Polgári Művelti Parancsnoki tisztséget, 2007 augusztusában pedig felállt a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség.

431 GREVI 2009a, 45. p.

432 MERLINGEN 2012, 69. p.

VIII-as és IX-es főigazgatóságával is, amelyek közül az előbbi a katonai, míg utóbbi a polgári válságkezelésért volt felelős.⁴³³ Az EEAS keretében a DGE VIII-at és DGE IX-et 2009-ben összevonták, és Válságkezelési Tervezési Igazgatóság néven immár egyetlen testületen belül történik a katonai és a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése, amely fokozza az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját.⁴³⁴

A CMPD a polgári és a katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezésén túl ellátja a polgári és katonai képességek fejlesztésének koordinációját, a válságkezelési műveletek stratégiai felülvizsgálatát, valamint a válságkezelési gyakorlatok leveleznylését is.⁴³⁵

4.9.8. A Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja (Foreign Relations Counsellors- RELEX)

A csoportot 1994-ben hozták létre még KKBP Tanácsadók Munkacsoportja néven, majd a KBVP fokozatos kiépítését és a Politikai és Biztonsági Bizottság felállítását követően változott meg az elnevezése. A RELEX szerepe nem túl látványos, de annál lényegesebb, hiszen feladata, hogy tanácsokkal szolgáljon biztonság- és védelempolitikai döntéshozatal intézményi, pénzügyi és jogi vonatkozásaival összefüggésben.⁴³⁶ A RELEX-en belül történik a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatos jogi aktusok megtervezése, beleértve a büntető jellegű intézkedéseket is.⁴³⁷

4.9.9. Az Egyesített Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre- JSC)

Az Egyesített Helyzetelemző Központ közvetlenül a főképviselőnek alárendelt egység, feladata, hogy kockázatelemzéseket és felméréseket készítsen a KKBP és a KBVP területén tevékenykedő bizottságok számára, egyrészt a tagállamokból, másrészt az EU egyéb forrásaiból (pl. NATO, ENSZ) származó információk alapján. Munkája során szorosan együttműködik a Katonai Törzs Hírszerzési Részlegével. Tevékenysége révén kulcsszerepet tölt be a tervezési folyamatokban és a korai előrejelzés területén.⁴³⁸

433 A Tanács Főtitkárságának E Főigazgatósága központi szerepet játszott a KBVP fejlesztésében azáltal, hogy közreműködött a politikai prioritások meghatározásában, segítette a KBVP területén működő intézmények közötti koordinációt, irányította a polgári és a katonai válságkezelési koncepciók és eszközök fejlesztését. A DGE VIII feladata volt – a katonai válságkezelés stratégiai tervezésén túl –, hogy kezelje az érzékeny területnek tekintett KBVP-NATO kapcsolatokat, beleértve a Berlin Plusz megállapodás keretében történő együttműködést. A DGE IX helyzete a 2001-es létrehozásakor alapvetően más volt, mint a VIII-as főosztályé, ugyanis a tagállamok csak nagyon korlátozott ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelést illetően, és kezdetben többségükben ez a terület nem tartozott a politikai napirend prioritásai közé. Addig, amíg a KBVP keretében végrehajtott katonai missziók a tervezés, a parancsnoklás és az ellenőrzés területén számíthattak a Katonai Törzs, a NATO vagy a nemzeti műveleti parancsnokságok segítségére, addig a polgári válságkezelés esetében ilyenről nem beszélhettünk. A DGE IX feladata volt, hogy kiépítse ezeket a képességeket a polgári válságkezelés területén. Ennek során gondoskodnia kellett többek között a polgári missziókat irányító stratégiai és műveleti parancsnokság felállításáról.

434 QUILLE 2010, 69. p.

435 http://www.eeas.europa.eu/CFSP/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm (letöltés dátuma: 2013.12.13.)

436 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 16. p.

437 GREVI 2009a, 34. p.

438 Ibid. 37. p.

4.10. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency- EDA)

A 2003. június 19–20-i Európai Tanács megbízása alapján a Tanács 2004. július 12-én elfogadott 2004/551/KKBP együttes fellépése hozta létre a védelmi képességek fejlesztése, kutatása és beszerzése terén tevékenykedő, kormányközi jellegű Európai Védelmi Ügynökséget.⁴³⁹

Egy ilyen jellegű ügynökség felállításának a szükségessége azonban már jóval korábban felmerült. 1978-ban Egon Klepsch EP képviselő terjesztett egy jelentést az Európai Parlament elé, amelyben javasolta egy európai fegyverkezési ügynökség felállítását. Azonban a NATO-tag EU tagállamok ellenállása miatt Klepsch javaslata süket fülekre talált. Ezt követően egy, a Maastrichti Szerződéshez csatolt nyilatkozat említi hasonló ügynökség létrehozásának szükségességét, de főleg brit ellenérvek miatt ez alkalommal is elsikkadt a gondolat. Nagy-Britannia attól tartott ugyanis, hogy egy kizárólagosan európai fegyverkezési szervezet kizárná, kizorítaná az amerikai szállítókat a védelmi jellegű beszerzésekből. A tagállamok vonakodáshoz hozzájárult az is, hogy védelmi kérdésekben nagyon ragaszkodnak szuverenitásukhoz, így a katonai képességek területén inkább az ad hoc jellegű együttműködést preferálták az intézményesített kooperációval szemben.⁴⁴⁰

A brit ellenállás 2003 februárjában szűnt meg, amikor is Tony Blair és Jacques Chirac közös nyilatkozatban kötelezték el magukat az európai biztonsági és védelmi együttműködés erősítése és ennek kapcsán az EU védelmi képességeinek fejlesztéséért, kutatásáért és beszerzéséért felelős ügynökség felállítása mellett.⁴⁴¹

A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU katonai válságkezelési képességeinek fejlesztésére irányuló tanácsi és tagállami erőfeszítéseket. Az ügynökséget létrehozó együttes fellépés azonban leszögezi, hogy az ügynökség nem sérti a tagállamok kompetenciáit védelmi kérdésekben.

Az EDA az alábbi területeken rendelkezik feladatokkal az együttes fellépés 5. cikke értelmében:

1. A védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén:

- az EU jövőbeni védelmi képesség-igényeinek mennyiségi és minőségi meghatározása, együttműködésben az illetékes tanácsi testületekkel;
- az Európai Képességfejlesztési Akcióterv (European Capability Action Plan- ECAP) megvalósításának koordinálása;
- a tagállamok képesség-felajánlásainak meghatározott kritériumok alapján történő vizsgálata, elemzése és értékelése;
- a katonai követelmények harmonizálásának előmozdítása;
- együttműködési tevékenységek meghatározása és indítványozása a műveleti területeken;

439 Mivel a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv értelmében Dánia nem vesz részt az EU védelmi vonatkozású döntéseinek és tevékenységeinek kidolgozásában és végrehajtásában, Dánia nem vett részt az együttes fellépés elfogadásában, és nem tagja az EDA-nak sem.

440 GREVI – KEOHANE, D. 2009, 84. p.

441 Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/29324/defense-declaration-from-french_uk-summit.html (letöltés dátuma: 2013.06.21.)

- becslések készítése a képességfejlesztés és a beszerzések pénzügyi prioritásainak terén.
2. Az európai fegyverzeti együttműködés előmozdítása terén:
- új multilaterális együttműködési projektek elősegítése a KBVP jelenlegi és jövőbeni képesség-igényeinek kielégítése érdekében;
 - a már meglévő együttműködési programok koordinálása;
 - költséghatékony és hatékony beszerzések előmozdítása;
3. Egy nemzetközileg is versenyképes európai védelmi felszerelési piac kialakítása
4. Az európai védelmi kutatás és technológia hatékonyságának javítása az alábbi módszerekkel:
- közös kutatási tevékenységek tervezése és koordinálása;
 - a védelmi kutatási és technológiai szerződések kezelése.⁴⁴²

Ami az EDA szervezetét illeti, az együttes fellépés 7–11. cikkei tartalmazzák az ide vonatkozó rendelkezéseket. Az ügynökség vezetője a külügyi és biztonságpolitikai főképvisező, aki az EDA általános szervezetéért és működéséért felelős, ő terjeszti az ügynökség éves jelentéseit a Tanács elé, valamint felel a harmadik országokkal és más szervezetekkel kötendő adminisztratív megállapodások tárgyalásaiért.

Az Irányítóbizottság az EDA döntéshozó szerve, amely minden résztvevő tagállam egy-egy képviselőjéből és a Bizottság egy képviselőjéből áll. Az Irányítóbizottság évente legalább két ülést tart a védelmi miniszterek szintjén, egyébként a védelmi miniszterek képviselői vesznek részt az ülésein. Kivételesen különleges összetételben is ülésezhet, például nemzeti védelmi kutatási igazgatók, nemzeti fegyverzeti igazgatók, politikai igazgatók szintjén. Az Irányítótanács feladata többek között a Tanács elé terjesztendő jelentések jóváhagyása, az EDA éves munkatervének és költségvetésének elfogadása, az ügyvezető igazgatónak és helyettesének kinevezése, az EDA és harmadik felek közötti adminisztratív megállapodások megkötése.

Az igazgató – akit az Irányítóbizottság nevez ki három évre – az EDA vezetőjének és az Irányítóbizottság irányítása alatt működik. Feladata az EDA éves munkatervének végrehajtása, az Irányítóbizottság munkájának előkészítése, az ügynökség napi ügyvezetése, a személyi és biztonsági kérdések irányítása.⁴⁴³

A lisszaboni reformok jelentős változást idéztek elő az EDA jogállásában, ugyanis az EUSz új, 45. cikke intézményesíti az EDA-t, megteremtve az ügynökség alapító szerződésekbeli jogi hátterét.

Az EDA az európai védelmi képességek fejlesztése, a védelmi technológiához kapcsolódó kutatás-fejlesztés támogatása és egy versenyképes európai védelmi piac létrehozása során igyekszik elkerülni az európai védelmi képességek duplikációját. Fő cél, hogy az európai védelmi képességek ne a jelenlegi tagállami védelmi képességek összességét

⁴⁴² Council Decision 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency 5. cikk

⁴⁴³ Council Decision 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency 7–11. cikk

jelentsék, hanem hatékony koordináción keresztül elérve annál többet. Az EDA az Európai Biztonsági Stratégiában foglaltak alapján valószínűsíti azokat a területeket és földrajzi térségeket, ahol a jövőben uniós válságkezelési tevékenységre kerülhet sor. Ezzel összefüggésben elemzi és tervezi azokat a képességeket, amelyekre ezen missziók során az EU-nak szüksége lehet. Kiemelendő a szállítási képességek fejlesztése, új, főleg számítástechnikai technológiák támogatása, valamint a katonai-védelmi területekre irányuló befektetések ösztönzése.⁴⁴⁴

4.11. Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete (European Union Institute for Security Studies- EUISS) és az Európai Műholdközpont (European Union Satellite Centre- EU SatCen)

Az EUISS-t mint az EU független ügynökségét 2002 januárjában állították fel azzal a céllal, hogy tanulmányokat készítsen kül-, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben, segítse az Unió közös biztonsági kultúrájának kialakulását, valamint hogy támogassa az EU külpolitikájának népszerűsítését és gazdagítsa a stratégiai vitákat mind az Unión belül, mind azon kívül. Az EUISS-t a tagállamok finanszírozzák a bruttó nemzeti termékük arányában. Az Intézetet egy testület irányítja, amelyben a főképviselő elnököl, a Politikai és Biztonsági Bizottság pedig politikai kontrollt gyakorol fölötté.⁴⁴⁵

Az Európai Műholdközpont az EU 2002-ben integrált⁴⁴⁶ ügynöksége, amely a KKBP és ezen belül a KBVP döntéshozatalát segíti megfelelő műholdképek elemzésével, illetve adatok szolgáltatásával. A műholdközpont a spanyolországi Torrejón de Ardo-ban található.⁴⁴⁷

5. A KKBP ÉS A KBVP JOGFORRÁSI ÉS DÖNTÉSHOZATALI RENDSZERE

5.1. A közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott jogi aktusok

A KKBP/KBVP jogforrási és döntéshozatali rendszere a lisszaboni reformok következtében megszűnő pillér-struktúra felbomlása után is markánsan elkülönül az Unió többi politikájától, alátámasztandó a politikaterület szigorúan kormányközi jellegét. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az EU három pillére elkülönült jogforrási rendszerrel bírt. Az első, közösségi pillér jogforrási rendjét az EKSZ 249. cikke, a második pillérét, azaz a közös kül- és biztonságpolitikáét az EUSz 12. cikke, a harmadik pillérét pedig az EUSz 34. cikke határozta meg. Az EKSZ 249. cikke kötelező erejű jogi aktusként határozta meg a rendeletet, az irányelvet és a határozatot, míg nem kötelező jogi aktusként az ajánlást és a véleményt. A lisszaboni reformot megelőzően az EUSz 12. cikke a KKBP és KBVP jogi aktusaként határozta meg a KKBP elveit és az azokra vonatkozó általános iránymutatásokat, a közös stratégiákat, az együttes fellépéseket, a közös álláspontokat, va-

⁴⁴⁴ KOCIS 2011, 429. p.

⁴⁴⁵ Az EUISS-ről bővebben lásd az Intézet honlapját: <http://www.iss.europa.eu/>

⁴⁴⁶ Korábban a Nyugat-európai Unión belül működött.

⁴⁴⁷ Az EU SatCen-ről lásd bővebben az ügynökség honlapját: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

lamint a határozatokat. Szintén a lisszaboni reformot megelőzően hatályos EUSz 34. cikke tartalmazta a harmadik pillér jogforrásainak felsorolását, miszerint a közös álláspontok, a kerethatározatok, a határozatok és a tagállamok közötti egyezmények tartoztak a büntető ügyekben történő igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai közé.

A szerződéses reformfolyamat kezdetén már a Laekeni Nyilatkozat is prioritásként kezelte az EU másodlagos jogforrásainak egyszerűsítését, ugyanis a fent felsorolt jogi aktusokon kívül a három pillér viszonylatában a szerződésekben nem nevesített, de az intézmények döntéshozatala során alkalmazott, a soft law kategóriájába tartozó atipikus normákkal (nyilatkozatok, következtetések, közlemények) együtt tizenötféle jogi eszköz volt biztosítva.⁴⁴⁸

A másodlagos jogforrások számának csökkentése és egységesítése mellett a másik cél a jogi eszközök közötti hierarchia és ezáltal az átláthatóság kialakítása volt. Az Alkotmány-szerződés egyetlen jogforrási rendet kívánt alkalmazni négy kötelező (európai törvény, európai kerettörvény, európai rendelet, európai határozat) és két nem kötelező (ajánlás, vélemény) jogi aktus meghatározásával. Az Alkotmány-szerződés sikertelen ratifikációját követően a Lisszaboni Szerződés elvetette az Alkotmány-szerződés által alkalmazott terminológiákat, és megmaradt a jogforrások hagyományos elnevezésénél. Az Európai Unió jogi aktusait az EUMSz 288. cikke tartalmazza (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény), amely lényegében a korábbi első és harmadik pillér alá tartozó területekre vonatkozik, míg a KKBP és KBVP területén elfogadható jogforrásokat az EUSz 25. cikke sorolja fel. E szerint:

„A közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Unió:

- a) általános iránymutatásokat határoz meg;
- b) határozatokat fogad el, amelyek meghatározzák:
 - i. az Unió által végrehajtott fellépéseket,
 - ii. az Unió által képviselendő álláspontokat,
 - iii. az i. és az ii. pontban említett határozatok végrehajtásának szabályait.”

Az általános iránymutatásokat tartalmazó határozatok elfogadása az Európai Tanács, míg az Unió műveleti fellépéseire és álláspontjaira, valamint ezek végrehajtására irányuló határozatok elfogadása a Tanács hatáskörébe tartozik.

5.2. A döntéshozatal általános jellemzői

Kormányközi együttműködés alá eső politikaterületről lévén szó, a KKBP/KBVP döntéshozatali rendszerében az Európai Tanács és a Tanács bír központi és tulajdonképpen kizárólagos jelentőséggel.

Az EUSz 31. cikkének (1) bekezdése értelmében – szintén a kormányközi együttműködés okán – az Európai Tanács és a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt a közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben.⁴⁴⁹ Annak érdekében, hogy a meglehetősen nehézkes döntéshozatalt eredményező egyhangúságot felpuhítsák, az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozatalból, hogy ne akadályozza az Unió fellépését. Konstruktív tartózkodás esetében a szavazás során az érintett tagállam

⁴⁴⁸ HORVÁTH – ÓDOR 2008, 64–65. p.

⁴⁴⁹ Eljárási kérdésekben a Tanács egyszerű többséggel határoz.

egy formális nyilatkozatban jelzi a tartózkodási szándékát. Ebben az esetben nem köteles az ilyen módon meghozott döntést alkalmaznia, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Unió adott határozaton alapuló fellépésével, vagy hátráltatja azt. A konstruktív tartózkodás lényegét tekintve vétővé alakul át, ha a tartózkodást választó tagállamok a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik. Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.⁴⁵⁰

Az EUSz 31. cikkének (2) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor a főszabálytól eltérően a Tanács minősített többséggel határoz:

- az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;
- az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselet az Európai Tanács saját, vagy a főképviselet kezdeményezésére külön felkérte;
- az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó határozatot fogad el;
- amikor különleges képviselőt nevez ki.

A minősített többség nevesített esetein kívül a 31. cikk (3) bekezdése tartalmazza a korábban tárgyalt passerelle-t, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozata a nevesített eseteken kívül eső kérdésekre is kiterjesztheti a minősített többségi döntéshozatal körét. Fontos megjegyeznünk, hogy sem a minősített többségi döntéshozatal nevesített esetei, sem a passerelle nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.

A minősített többségi szavazás alá eső kérdések meghatározásával egyidejűleg azonban a tagállamok formálisan is kikötötték a „luxemburgi formula” alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új elem, hogy ebben az esetben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára is elfogadható megoldás megtalálása céljából. Amennyiben a konzultáció nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

5.3. A válságkezelési műveletek döntéshozatali eljárása

Ha *stricto sensu* a KBVP és az uniós válságkezelés területét vizsgáljuk, a Tanács képezi a döntéshozatal központi elemét, főleg ami a válságkezelési műveletek elindítását illeti. Az EUSz 28. cikke tartalmazza a Tanács műveleti fellépésről szóló határozataira

⁴⁵⁰ A korábbi szabályozás szerint a tagállamoknak a súlyozott szavazatok több mint egyharmadát kellett képviselniük a Tanácsban ahhoz, hogy ne lehessen elfogadni a határozatot.

vonatkozó rendelkezéseket.⁴⁵¹ Ezek alapján, amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell határozni a műveleti fellépés céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit.

A műveleti fellépésről szóló határozatok jogi kötőerejével kapcsolatban az EUSz 28. cikkének (2) bekezdése egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja: a határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A szerződés nem említi a nemzeti jogalkotási aktusokra vonatkozó jogi kötőerő kérdését, ugyanakkor a gyakorlatban a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatainak – különösképpen a polgári vagy katonai válságkezelési műveletekről szólók – végrehajtása mind az EU, mind a tagállamok részéről aktív jogalkotási tevékenységet igényel,⁴⁵² ezért a műveleti fellépésről szóló határozatoknak közvetett jogalkotási hatásai vannak. A műveleti fellépésről szóló határozatok végrehajtása azonban nem csak tagállami jogalkotási aktivitást igényel, hanem rendszerint nemzetközi szerződések megkötését is, úgy mint a különböző közreműködői (harmadik országok közreműködése uniós válságkezelési műveletekben) és az ún. státusz megállapodások.⁴⁵³

A műveleti fellépések képezik a KKBP/KBVP végrehajtásának elsődleges eszközét. A műveleti fellépések keretében az EU nemzetközi megfigyelőket, különleges képviselőket küldhet ki, válságkezelési műveleteket indíthat, demokratizálási és államépítési folyamatokat támogató tevékenységet láthat el.⁴⁵⁴

Témánk szempontjából a válságkezelési műveletek bírnak központi jelentőséggel. A Lisszaboni Szerződés azonban elsősorban csak az adott katonai vagy polgári válságkezelési műveletről szóló tanácsi határozat kérdéseit (tartalma, jogi kötőereje) tartalmazza, viszont a válságkezelési műveletekről szóló tanácsi határozatok elfogadása egy igen komplex, sokszereplős és többlépcsős folyamat részét képezi, amelyet az alábbiakban tekintünk át.

A válságkezelési műveletekről való döntéshozatal több fázisa különböztethető meg, úgy mint a kezdeményezés, az információgyűjtés, a stratégiai, illetve a műveleti tervezés.

A *kezdeményezés* a Lisszaboni Szerződés értelmében vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletől vagy a tagállamoktól származhat. A többi politikától eltérően tehát, ahol az Európai Bizottságnak kizárólagos kezdeményezési joga van, a KKBP/KBVP területén a főképviselet és a tagállamoké a központi szerep a tekintetben, hogy milyen kérdés kerülhet a napirendre, a Bizottság tulajdonképpen csak a főképviseletön keresztül tudja befolyásolni az agenda-setting folyamatát. A gyakorlatban általában a tagállamoktól származó kezdeményezések először informális fórumokon (az adott helyzetről hasonlóan gondolkodó tagállamok, a soros elnökség, illetve az EAAS között) kerül megvitatásra, és csak ezt követően kerül mind a 28 tagállam elé. Néhány tagállam a KBVP-műveletek kezdeményezését tekintve jóval aktívabbnak mutatkozik, kiemelendő Franciaország és Nagy-Britannia példája.⁴⁵⁵

Ha nem pusztán jogi értelemben vizsgáljuk a KBVP-műveletek kezdeményezését, azt látjuk, hogy sok esetben egy új misszió gondolata nem valamely tagállamban vagy a fő-

451 A lisszaboni reformok előtti szabályozás együttes fellépésnek (joint action) nevezte ezt a jogi aktust.

452 Többek között a műveletekben részt vevő szerződéses, illetve a tagállamok és intézmények által delegált állomány jogait és kötelezettségeit részben uniós szabályok, részben a tagállamok jogszabályai határozzák meg.

453 TÖRÖ 2011, 336. p.

454 Ibid. 335. p.

455 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 24. p.

képviselő részéről merül fel, hanem az EU-n kívüli szereplőktől, tipikusan az ENSZ-től vagy az adott konfliktusban érintett államtól⁴⁵⁶ származik.⁴⁵⁷

Amikor felmerül egy új művelet indításának a szükségessége, számos tényező, illetve kérdés befolyásolhatja a tagállamok, az EEAS vagy éppen a Bizottság első reakcióit. A legelemibb kérdés, ami felmerül egy új KBVP-művelettel kapcsolatban, a politikai megvalósíthatóság kérdése, azaz van-e esélye annak, hogy a tagállamok egyezsége tudnak jutni az adott művelet elindításáról. Szintén megfontolás tárgyát képezi, hogy hogyan illeszthető a tervezett művelet a válság megoldására tett egyéb nemzetközi erőfeszítések rendszerébe, vagy hogy milyen stratégiai jelentősége lehet az EU számára, továbbá, hogy rendelkezik-e az EU az adott művelet megtervezéséhez és végrehajtásához szükséges polgári, illetve katonai képességekkel.⁴⁵⁸

Amennyiben a fenti megfontolások után a tagállamok alapvetően kivitelezhetőnek tartják az adott műveletet, megkezdődik az *információgyűjtés fázisa*, azaz az adott válságszituáció és a megvalósíthatóság részleteinek megismerése, amelyben számos szereplő vesz részt. Az információgyűjtés során központi szerep jut a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, a Helyzetelemző Központnak, az EU Műholdközpontjának, a Bizottságnak, a tagállamoknak és adott esetben az EU különleges képviselőinek. A PSC már ebben a korai fázisban felveheti a kapcsolatot más nemzetközi szervezetekkel, úgy mint a NATO, az ENSZ, az EBESZ, az Afrikai Unió, attól függően, hogy az EU éppen hol tervezi KBVP-művelet megindítását. Esetenként ún. tényfeltáró missziók kiküldésére is sor kerülhet, amennyiben a PSC szükségesnek tartja.⁴⁵⁹ Az információgyűjtés eredményeképpen már ekkor lekerülhet a napirendről a tervezett művelet, amennyiben a megvalósíthatóságával kapcsolatban kételyek merülnek fel, azonban ha a PSC úgy ítéli meg, hogy kivitelezhető az adott művelet, és a tagállamok általános támogatását élvezzi, akkor a következő, már jóval formálisabb szakaszába kerülhet a döntéshozatal.⁴⁶⁰

A KBVP-műveletek *tervezési fázisában* jövőbeli események és problémák előre látása és megelőzése a cél, azok lehetséges hatásának megvizsgálásával, illetve a kialakult helyzet megoldása egyrészt részletes célkitűzés megfogalmazásával, másrészt megfelelő stratégiák és politikák kidolgozásával.⁴⁶¹ A tervezési szakasz alapvetően két fázisra bomlik: a stratégiai és a műveleti tervezés fázisára. A stratégiai tervezés során meghatározzák az EU által elérni kívánt politikai célokat, és az ezek eléréséhez szükséges katonai, illetve civil eszközöket. A stratégiai tervezés tulajdonképpen a műveleti tervezés keretét szolgál. A műveleti tervezés során a művelet végrehajtásának részletkérdéseit tisztázzák, meghatározva a válságkezelési misszió szervezetét és főbb operatív feladatait, valamint biztosítják a művelet végrehajtásához szükséges alapvető feltételeket, úgy mint a logisztikát, illetve a kommunikációs és információs rendszereket.⁴⁶²

456 Az ENSZ felkérésére került telepítésre többek között az Artemis és az EUFOR Tchad, Moldova és Ukrajna kérésére az EUBAM és Grúzia kérésére az EUMM Grúzia.

457 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 26. p.

458 Ibid. 26–27. p.

459 Tényfeltáró misszió működött többek között az EUPM Bosznia telepítését megelőzően.

460 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 27. p.

461 EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 6. p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

462 GREVI 2009a, 54. p.

A tervezési folyamat esetében fontos különbséget kell tennünk a katonai és a civil válságkezelési műveletek között, ugyanis amíg a stratégiai tervezést mindkét esetben az EU KBVP-struktúrái végzik,⁴⁶³ addig az operatív tervezést katonai missziók esetében az adott művelet számára kijelölt műveleti főparancsnokság,⁴⁶⁴ civil missziók esetében pedig szintén a KBVP-struktúrák végzik.⁴⁶⁵

A megkülönböztetés másik indoka, hogy a katonai tervezési folyamat tovább differenciálódik mind stratégiai, mind műveleti szinten, így tulajdonképpen egy néglélpcsős katonai tervezési folyamatról beszélhetünk:

- politikai stratégiai szintű tervezés;⁴⁶⁶
- katonai stratégiai szintű tervezés;
- műveleti szintű tervezés;
- taktikai szintű tervezés.⁴⁶⁷

A katonai tervezés mindegyik fázisa önálló lépcsőt képez saját parancsnoki szinttel⁴⁶⁸ és elkülönülő személyzettel, bár a gyakorlatban vannak átfedések a különböző szinten folyó tervezési tevékenységek között.⁴⁶⁹

Az KBVP keretében indított válságkezelési műveletek sokszereplős és többlépcsős tervezési folyamatának jobb megértése és az áttekinthetőség érdekében a továbbiakban külön tárgyaljuk a katonai és a civil missziók stratégiai és műveleti tervezési fázisait.

5.3.1. A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezési folyamatát és az annak során elfogadott dokumentumokat görcső alá véve megállapítható, hogy a folyamat kiindulópontja az ún. válságkezelési koncepció (crisis management conception- CMC) elkészítése, amely az adott válsághelyzet általános politikai és stratégiai értékelését, valamint a tervezett művelet átfogó politikai céljait tartalmazza. A CMC első tervezetét egy ad hoc módon felállított válságkezelő koordinációs csoport (crisis response coordination team- CRCT)

463 Katonai műveletek esetén az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzse, a civil műveletek esetén pedig a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség. A Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság mind a katonai, mind a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezésében kulcsszerepet tölt be.

464 Állandó jellegű műveleti főparancsnokság hiányában ez legtöbbször valamely kijelölt nemzeti főparancsnokságot vagy a NATO Európai Főparancsnokságát (SHAPE) jelenti.

465 A Politikai és Biztonsági Bizottság, a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség és az adott művelet vezetője.

466 A politikai stratégiai szintű tervezésen belül meg kell különböztetnünk az előzetes tervezés (advance planning) és a válságkezelő tervezés (crisis response planning) folyamatát. Az előzetes tervezés során az EU potenciális válságokkal foglalkozik különböző részletességgel, míg a válságkezelő tervezés egy már realizálódott válság elemzését végzi.

467 Council of the European Union: EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008 6. p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

468 A politikai stratégiai szintű tervezésben az EUMC és az EUMS, katonai stratégiai szinten a műveleti parancsnok, műveleti szinten a haderőparancsnok, taktikai szinten pedig a komponens parancsnokok látják el a parancsnoki és ellenőrzési feladatokat.

469 Az adott katonai művelet parancsnoki és ellenőrzési rendszerének felállítását megelőzően egy bizonyos tervezési szinthez tartozó feladatokat másik tervezési szint is elláthat.

készíti el az EU Katonai Bizottságának segítségével, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER és végül a Tanács elé kerül elfogadásra a dokumentum. Az elfogadás előtt közösségi kompetenciák érintettsége esetén a Bizottság is véleményezi a CMC-t.⁴⁷⁰

Az elfogadott válságkezelési koncepció alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkéri az EU Katonai Törzset, hogy az EU Katonai Bizottságának iránymutatása⁴⁷¹ alapján és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) együttműködésével készítse el a katonai stratégiai opciókat (military strategic options- MSOs). A Katonai Törzs ezt követően különböző katonai stratégiai opciókat dolgoz ki, és sorrendet állít fel közöttük. Az egyes opciók a CMC-ben meghatározott célkitűzés elérésének katonai módzatait, az azokhoz szükséges eszközöket, a parancsnoki és ellenőrzési struktúra tervezetét, valamint a megvalósíthatóság fokát és a lehetséges kockázatokat tartalmazzák.⁴⁷² Az opciók a Tanács elé kerülnek, amely a műveleti fellépésről szóló határozat (korábban együttes fellépés/joint action) elfogadása keretében dönt az általa preferált katonai stratégiai opcióról és egyben az adott katonai válságkezelési művelet elindításáról, lezárva ezzel a politikai stratégiai tervezés szakaszát.⁴⁷³

A Tanács által elfogadott MSO alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére az EU Katonai Törzse a Katonai Bizottság irányításával elkészíti a létesítő katonai irányelvet (initiating military directive- IMD). Ez a dokumentum azokat az irányelveket tartalmazza, amelyekre a műveleti parancsnoknak van szüksége a további, már operatív tervezési dokumentumok elkészítéséhez.⁴⁷⁴

Rendszerint még a tervezési folyamat korai időszakában, azaz a katonai stratégiai tervezés során kijelölésre kerül a tervezett misszió műveleti parancsnoksága. Mivel az EU nem rendelkezik állandó katonai parancsnoki és ellenőrzési struktúrával, három opció közül választhat:

- a Berlin Plusz megállapodás értelmében NATO-képességeket vesz igénybe, azaz a műveleti parancsnokság a NATO Európai Főparancsnokságán (Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE) belül kerül elhelyezésre;
- az EU igénybe veheti a tagállami parancsnoki képességeket, ebben az esetben a műveleti parancsnokságot valamely tagállam biztosítja. Az EU ez idáig öt nemzeti parancsnokságot jelölt ki KBVP-művelet műveleti irányítására: Franciaországban (Mont Valérien), Németországban (Potsdam), Görögországban (Larissa), Olaszországban (Róma) és Nagy-Britanniában (Northwood);
- végül az EU a Katonai Törzsen belül aktiválhatja a Műveleti Központját, ún. autonóm EU-művelet megtervezése és vezénylése céljából.⁴⁷⁵

Az EU parancsnoki és ellenőrzési mechanizmusával (command and control structure- C2 structure) foglalkozó szerzők közül többen is amellet érvelnek,⁴⁷⁶ hogy a KBVP-műveletek gyorsaságának és hatékonyságának növelése érdekében elengedhetetlen vol-

470 DUKE 2005, 25. p.

471 Military Strategic Option Directive-MSOD

472 EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10. p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

473 GREVI 2009a, 57. p.

474 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 32. p.

475 REHRL – WEISSERTH 2012, 60. p.

476 SIMÓN 2010, 42. p.; HYNEK 2011, 96. p.; MATTEALER 2010, 10. p.; HOCHLEITNER 2008, 83. p.

na egy állandó jelleggel fennálló parancsnoki és ellenőrzési struktúra felállítása, amely azonban a brit, francia és német érdekelleték miatt mindez idáig nem jött létre.⁴⁷⁷ Franciaország számít az állandó műveleti parancsnokság legfőbb szószólójának, aki szoros okozati összefüggést lát az európai stratégiai autonómia és az állandó és független műveleti parancsnokság között. Az állandó katonai parancsnokságról szóló vitában a britek a status quo fenntartásában érdekeltek, és ez a pozíció tulajdonképpen az európai biztonság- és védelempolitikához való viszonyukból eredeztethető. Nagy-Britannia számára a KBVP ma is pusztán a NATO és a transzatlanti kapcsolat megerősítésének eszköze, és mindenféle képességbeli megkettőződést az EU és a NATO között feleslegesnek és károsnak tart, ezért ellenáll a francia törekvéseknek. Megjegyzendő, hogy a britek nem látnak korrelációt az állandó katonai parancsnokság és az európai stratégiai autonómia között, ugyanis a KBVP igazi hozzáadott értékét a civil hatalmi eszközökben látják, azaz ezek fejlesztésével és középpontba állításával képes az EU a transzatlanti kapcsolatot gazdagítani. Végül a németek egyfajta köztes álláspontot képviselnek a vitában, bár (egyébként nem minden esetben egyértelmű) álláspontjuk inkább a britek melletti felsorakozásként értelmezhető. A németek vonakodása a permanens jelleggel működő katonai parancsnoksággal szemben több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy Németország második világháború utáni vonakodása a katonai megoldásoktól Németországot az európai civil hatalom egyik legfőbb támogatójává tette. Másodszor, a németek nem kívánják felborítani azt a transzatlanti együttműködési rendszert, amely Berlin és Európa számára a stabilitás záloga.⁴⁷⁸

5.3.2. A katonai missziók műveleti tervezése

A létesítő katonai irányelv alapján a kijelölt műveleti parancsnok készíti el a Katonai Törzs segítségével a műveleti koncepciót (concept of operation- CONOPS), amely az adott művelet katonai célkitűzéseit részletezi, valamint a katonai erő alkalmazásának irányvonalait fekteti le, illetve az erő-követelményjegyzéket (statement of force requirement- SOR), amely a művelethez szükséges képességeket részletezi. Mindkét dokumentumot megvitatja a Katonai Bizottság, majd ezt követően a Politikai és Biztonsági Bizottság, végül a Tanács elé kerülnek elfogadásra.

A CONOPS és a SOR elfogadását követően a műveleti parancsnok irányításával a lehető leghamarabb megkezdődik a haderő létesítési folyamat (force generation process), amelynek során az ún. csapathozzájáruló nemzetek⁴⁷⁹ (EU-tagállamok, illetve a Tanács döntése alapján harmadik országok) vagy más nemzetközi szervezetek⁴⁸⁰ az adott művelethez szükséges katonai eszközöket és képességeket kijelölik, elérhetővé teszik és aktívalják.⁴⁸¹

477 2003 elején Németország, Franciaország, Belgium és Luxemburg javaslatot tett ugyan egy állandó tervezési és parancsnoki struktúra felállítására a Brüsszel melletti Tervurenben, azonban a kezdeményezés a tagállamok közötti meglehetősen feszült légkör (elsősorban az iraki háború okán) miatt elbukott.

478 SIMÓN 2010, 17–19. p.

479 Troop Contributing Nations – TCNs

480 Például a Berlin Plusz megállapodás alapján a NATO.

481 Council of the European Union: EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008, 6.

A folyamaton belül három fázist különböztethetünk meg:

- Meghatározás: formálisan ennek során kerülnek felmérésre és meghatározásra az adott katonai válságkezelési művelethez szükséges katonai eszközök és képességek. A misszióhoz szükséges követelmények korai meghatározása kulcsfontosságú a tervezés későbbi fázisai szempontjából és abból a szempontból, hogy a potenciális támogató államok meghatározhassák a lehetséges hozzájárulásuk mértékét, és számoljanak annak pénzügyi vonzatával. Már a válságkezelési koncepció előkészítése során a Katonai Törzs ún. hozzájárulást jelző találkozókat szervezhet, amelyen meghatározzák a várható képességi követelményeket és összegyűjtik a tagállamoktól származó hozzájárulási jelzéseket. A stratégiai tervezés egy későbbi szakaszában, a katonai stratégiai opciók készítésekor is sor kerülhet a tagállami hozzájárulási jelzések leadására. A potenciális hozzájáruló államoknak a lehető legkorábban nyilatkozniuk kell minden fenntartásról és korlátozásról, amelyet ki kívánnak kötni a képességek és eszközök rendelkezésre bocsátásakor, ugyanis jelentős számú korlátozás és fenntartás esetében a szükséges erők számának növelésére lehet szükség, ami megnehezíti a tervezési és a haderő létesítési folyamatot egyaránt.⁴⁸²
- Aktiválás: a CONOPS és a SOR elkészítését követően a műveleti parancsnok elindítja a haderő aktiválást, amelynek során minden potenciális hozzájáruló államnak elküldi az ún. EU Aktiválási Felhívást (EU ACTWARN), amelyben hivatalosan informálja a címzetteket a szükséges haderőről és a fontosabb tervezési határidőkről (különösen a haderő létesítési konferenciákról). A címzetteknek informális felajánlással kell válaszolniuk az EU ACTWARN-ra, beleértve annak jelzését is, ha valamely területen vezető szerepet kívánnak betölteni. A műveleti parancsnok kiértékeli az informális felajánlásokat, és azok alapján a haderő létesítési konferenciákon történik a felajánlások megerősítése. A konferencián a műveletben részt venni kívánó tagállamok meghatározzák a felajánlásaik lehetséges mértékét. A KBVP-műveletekben való részvétel teljesen önkéntes, a tagállamok diszkrecionális joga eldönteni részt kívánnak-e venni, és ha igen, milyen mértékben. Gyakori jelenség, hogy a művelet elindításában leginkább érdekelt tagállamok próbálják meggyőzni a többieket a művelet támogatásáról és a részvételről.⁴⁸³ Szintén gyakori, hogy több haderő létesítési konferencia is szükséges a megfelelő mennyiségű katona és felszerelés biztosítása érdekében.⁴⁸⁴ A konferenciákat a műveleti parancsnok vezeti a Katonai Törzs segítségével. Ezt követően a műveleti parancsnok kiküldi az EU Aktiválási Kérelmet (EU ACTREQ), hogy a potenciális hozzájáruló államok tegyék meg formális felajánlásaikat. A hozzájáruló államok haderő előkészítési üzenetben (EU FORCEPREP) teszik meg a hivatalos felajánlásaikat, amelyek tartalmazzák az esetleges fenntartásokat és korlátozásokat. Valamennyi EU FORCEPREP kézhezvételét követően a műveleti parancsnok ún. haderő kiegyenlítési konferenciát szervez a felajánlások fényében előállt hiányosságok vagy éppen többletek kiegyenlítése érdekében. Ezt követően kerül meghatározásra az EU haderő listája, amely a megerősített és véglegesített felajánlásokat tartalmazza, és amely lezárja a haderő aktiválási fázist.⁴⁸⁵

482 Council of the European Union: EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008, 8–9. p.

483 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 33. p.

484 Az EUFOR Tchad előtt például öt haderő létesítési konferenciát kellett tartani.

485 Council of the European Union: EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008, 9–11. p.

- Telepítés: ez a fázis jelenti a haderők összegyűjtését és telepítését, valamint a hatáskör-átruházás aktusát, amikor is a nemzeti hatóságok hivatalosan átadják a nemzeti haderők feletti parancsnoki és ellenőrzési jogokat a műveleti parancsnoknak.⁴⁸⁶

Esetenként komoly probléma forrása, hogy a műveleti tervezés és a haderő létesítés folyamata időben párhuzamosan, de egymástól szeparáltan történik, amely az EUFOR Tchad esetében oda vezetett, hogy ugyan a művelet végrehajtásához szükséges képességeknek csak a felét ajánlották fel a tagállamok a haderő létesítési folyamat során, a műveleti tervezés tovább folyt zavartalanul, és végül Franciaországnak kellett kitöltenie a meglévő és az elvárt műveleti képességek közötti szakadékat annak érdekében, hogy a műveletet telepíteni lehessen.⁴⁸⁷

Közvetlenül a katonai válságkezelési művelet megindítása előtt a műveleti parancsnok készíti el a műveleti tervet (operation plan- OPLAN) a CONOPS alapján. Az OPLAN kijelöli a művelet tervezett vezetését, a végrehajtáshoz szükséges haderőket, a különböző támogató elemeket és szállítási képességeket, valamint az állomány alkalmazásának szabályait. Az OPLAN-t a Katonai Bizottság vitatja meg, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság és a COREPER, végül a Tanács elé kerül elfogadásra.⁴⁸⁸

Annak érdekében, hogy meghatározzák azokat a jogi feltételeket, amelyekkel a válságkezelési művelet személyzete működhet a művelet helyszínén szolgáló állam területén, az EU és az érintett állam kormánya a haderők státusáról szóló megállapodást (status of force agreement- SOFA) köt egymással.

A haderő létesítési konferenciát követően, de még az OPLAN végeleges elfogadása előtt kerül felállításra a közreműködők bizottsága (commission of contributors- COC) a műveletben résztvevő tagállamok, illetve harmadik államok részvételével. A bizottság feladata a fennmaradó műveleti előkészítés számára iránymutatások adása, illetve a későbbiekben a művelet napi szintű irányításának befolyásolása. A testület munkájában minden tagállam részt vehet, de csak a közreműködők vehetnek részt a művelet napi szintű irányításában.⁴⁸⁹ A nem EU-tag résztvevők, amelyek „jelentős katonai erőt” telepítettek a művelethez, a közreműködő EU-tagállamokkal egyenlő státuszban vesznek részt a bizottságban.⁴⁹⁰

Amennyiben az OPLAN és a kapcsolódó dokumentumok elfogadásra kerülnek, és a műveleti parancsnok elfogadhatónak tartja a résztvevő államok hozzájárulásának mértékét, a művelet elindulhat. Különösen katonai műveletek esetében az erről szóló döntést a Tanács hozza meg.

5.3.3. A civil válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

Hasonlóan a katonai műveletekhez, a stratégiai tervezés első dokumentuma polgári műveletek esetén is a válságkezelési koncepció (CMC), amelyet az ad hoc módon felállított válságkezelési koordinációs csoport készít el a Polgári Válságkezelési Bizottság

486 EU Concept for Military Command and Control 26. p. <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/eeas-eu-concept-military-command-10688-rev5-08.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 07.07.)

487 MATTEALER 2010, 12. p.

488 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 33–34. p.

489 DUKE 2005, 26. p.

490 BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 34. p.

(CIVCOM) segítségével. Az elkészített dokumentumról először a Politikai és Biztonsági Bizottság, majd a COREPER, végül a Tanács dönt.

Az elfogadott CMC alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) kidolgozza a polgári stratégiai opciókat (civilian strategic options- CSOs), illetve rendőri missziók esetében a rendőri stratégiai opciókat (police strategic options- PSOs). A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése során a CIVCOM és a Politikai és Biztonsági Bizottság szorosan együttműködik az Európai Bizottsággal, tekintettel arra, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozó fejlesztési politika és a polgári válságkezelés közötti határvonal meglehetősen képlékeny, továbbá a hatékony válságkezelés csak az EU rendelkezésére álló eszközök átfogó koordinálásával biztosítható.⁴⁹¹

A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezési fázisa a válságkezelési műveletről szóló határozat Tanács általi elfogadásával zárul.

5.3.4. A polgári missziók műveleti tervezése

Ahogy már korábban említettük, polgári válságkezelési műveletek esetében a műveleti tervezést is a brüsszeli KBVP-struktúrák látják el. A Politikai és Biztonsági Bizottság iránymutatása és felkérése alapján a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) készíti el a műveleti koncepciót (CONOPS)⁴⁹² és a követelményjegyzéket (SOR), majd ezek alapján a műveleti tervet (OPLAN). A CPCC a dokumentumok elkészítése során szorosan együttműködik az adott polgári művelet korábban kijelölt vezetőjével (head of mission- HoM), és a Polgári Válságkezelési Bizottsággal (CIVCOM). Az így elkészített műveleti tervezési dokumentumok a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER, majd a Tanács elé kerülnek elfogadásra.⁴⁹³

Hasonlóan a katonai missziókhoz, a tagállamok polgári válságkezelési művelet esetében is erőltetési konferencián ajánlják fel a hozzájárulásait, illetve a misszió státuszáról szóló megállapodás (status of mission agreement- SOMA) keretében az EU és a művelet helye szerinti harmadik ország megállapodásban rögzítik azokat a jogi kereteket, amelyek az adott polgári válságkezelési művelet személyzetének tevékenységét koordinálják.⁴⁹⁴

6. AZ „ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS” ÉRVÉNYESÜLÉSE A VÁLSÁGKEZELÉS TERÜLETÉN

Az EU KBVP keretében folytatott tervezési és döntéshozatali eljárásai alapvetően a NATO válságkezelési tervezési eljárásait képezték le, ami azt jelenti, hogy a civil válságkezelés tervezési és döntéshozatali struktúrája túlnyomó részben a katonai válságkezelés területén szerzett tapasztalatokból táplálkozott. A KBVP-n belüli döntéshozatal azonban

491 DUKE 2005, 25. p.

492 GREVI 2009a, 58. p.

493 DUKE 2005, 26. p.; BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008, 33. p.

494 Council of the European Union: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 11127/03 Brussels, 3 July 2003, 20. p.

rendelkezik egy nagyon fontos sajátossággal, a civil-katonai együttműködésen és koordináción alapuló átfogó megközelítés követelményével, amely tény az EU civil hatalmi vagy soft power jellegét erősíti.⁴⁹⁵

Az EU válságkezelési műveleteinek tervezési fázisaival kapcsolatban kiemelendő, hogy a Tanács számos dokumentuma tartalmazza a koherens és átfogó válságkezelés fogalmát,⁴⁹⁶ amely egyrészt a KBVP-n belül megvalósuló katonai-civil, valamint a civil-civil, azaz a KBVP keretében indított és a Bizottság által koordinált egyéb válságkezelési műveletek és tevékenységek közötti koordinációt és együttműködést jelenti.

A Tanács 2005-ös tervezete a következőképpen definiálja az átfogó tervezés fogalmát: „Az átfogó tervezés a hatékony pilléren belüli és pillérek közötti koordinációs igény érdekében kidolgozott szisztematikus megközelítés, amelyben az összes válságkezelési tervezésben illetékes EU-szereplő részt vesz. Az adott helyzet teljes körű elemzésére alapozva hozzájárul egy koordinált és koherens válságreakálás kialakításához és terjesztéséhez, különösen akkor, amikor több mint egy EU-eszköz alkalmazása történik. Felöleli az egyes tevékenységek közötti interdependenciák, prioritások és sorrend meghatározását, figyelembe vételét, valamint az erőforrások hatékony és eredményes felhasználását. [...] A Tanács Főtitkársága⁴⁹⁷ és a Bizottság közösen tevékenykedik ezen célok elérése érdekében.”⁴⁹⁸

Az átfogó tervezés a válságkezelési műveletek tervezési folyamatának minden szakaszára vonatkozik, és mivel a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását a Tanács felhatalmazása alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság végzi, ez utóbbinak központi szerepe van az átfogó tervezés biztosításában.⁴⁹⁹ A hatékony válságkezelés követelménye azonban, hogy az átfogó megközelítés ne csak a válságkezelési műveletek tervezési fázisaiban, hanem azok végrehajtása során is megvalósuljon.

Ahogy az átfogó tervezésről szóló koncepció-tervezet is leszögezi, az átfogó megközelítés a *civil-katonai koordináció* (Civil-Military Co-ordination- CMCO) keretén belül értelmezendő, annak részét képezi.⁵⁰⁰ A civil-katonai koordináció elemeit a Tanács 2003-ban határozta meg. Annak érdekében, hogy a rendkívül összetett képet mutató válsághelyzetekre az EU hatékony választ tudjon adni az eszközrendszerébe tartozó egyedülállóan széles civil és katonai eszközök felhasználásával, a CMCO a KKBP/KBVP keretében összehangolja az EU válságkezelési műveleteinek tervezési és az azt követő végrehajtási fázisában illetékes szereplők tevékenységét.⁵⁰¹

A CMCO elemei közül kiemelendő a Bizottság és a Tanács, illetve az EEAS munkatársaiból álló válságreakáló koordinációs csoport tevékenysége, amely a válságkezelési koncepció tervezetének elkészítésében illetékes, és amelynek a feladata, hogy biztosítsa az Unió adott válságra adandó lehetséges válaszában katonai és polgári aspektusainak

495 MATTEALER 2010 7. p.

496 Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

497 Fontos megjegyezni, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) létrehozatala, és a KBVP-struktúrák ezen szervbe való integrálása okán ma már az EEAS és a Bizottság közötti együttműködésről van szó.

498 Council of the European Union: Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 13983/05 Brussels, 3 November 2005, 5. p.

499 Ibid. 6. p.

500 Ibid. 5. p.

501 Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7 November 2003, 2. p.

egyidejű figyelembe vételét.⁵⁰² A katonai és polgári koordináció tehát már az első válságkezelési tervezési dokumentum, a CMC kialakításának fázisában biztosított.

Egy másik, bár esetleges eszköz a CMCO struktúrájában az EU különleges képviselői (EU Special Representative- EUSR) intézménye. Amennyiben a Tanács a főképviseelő javaslatára különleges képviselőt nevez ki, ez utóbbi a válság helyszínén biztosítja az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját, és ennek során szoros kapcsolatot tart fenn a soros elnökséget betöltő tagállammal, a Bizottsággal, valamint az Unió delegációinak vezetőivel. Az EUSR az EU katonai és civil válságkezelési műveletei közötti koordináció során (a katonai és a polgári parancsnoki lánc sérelme nélkül) szorosan együttműködik a katonai műveletek haderőparancsnokával, valamint a civil missziók vezetőjével. Az EUSR a válságkezelés helyszínén lévő harmadik államokkal és más nemzetközi szervezetekkel is kapcsolatot tart.⁵⁰³

Szintén a CMCO keretében a válságkezelés helyszínén ún. koordinációs csoport jön létre az ott tartózkodó valamennyi EU-szereplő részvételével és a különleges képviselő elnökletével annak érdekében, hogy rendszeresen egyeztessenek a válságkezelési művelet(ek) végrehajtásáról.⁵⁰⁴

Ugyancsak a hatékony és átfogó válságkezelést szolgálja a Tanács által 2008-ban kialakított *civil-katonai együttműködés (Civil-Military Co-operation- CIMIC)*, amelyet azonban el kell határolnunk a fent tárgyalt civil-katonai koordinációtól. Amíg a CMCO katonai és civil eszközök EU-n belüli koordinációját biztosítja, addig a CIMIC az EU katonai erői és az EU-n kívüli, attól független nemzetközi szervezetekkel (kormányközi és nem kormányközi nemzetközi szervezetekkel), helyi szervezetekkel vagy éppen a lakossággal való együttműködést és koordinációt biztosítja.⁵⁰⁵

A fent említett kooperációs és koordinációs mechanizmusokon kívül a katonai és polgári szempontok és eszközök sajátosságait egyaránt figyelembe vevő átfogó és koherens megközelítés hatékonyságának fokozását számos, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett vagy abból következő reform is megcélozta. Az egyik ezek közül az *EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kettős státusza*, amely a Bizottság és a Tanács, illetve ezen intézmények hatáskörébe tartozó politikaterületek közötti összhangot és koordinációt hivatott biztosítani. A főképviseelő státuszának megváltozása kapcsán említendő meg az KBVP-struktúrák átkerülése a Tanács Főtitkárságáról a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján felállított Európai Külügyi Szolgálathoz.

A másik, miszerint a Tanács korábbi, a katonai válságkezelés stratégiai szintű tervezéséért felelős VIII. Főigazgatóságát és a polgári válságkezelés tervezéséért felelős IX. Főigazgatóságát összevonták, és jelenleg *Válságkezelési Tervezési Igazgatóság* néven az EEAS-en belül került elhelyezésre, megteremtve ezzel a katonai és civil válságkezelési műveletek stratégiai szintű tervezésének egy szervezeti belüli koordinációját. A CMPD keretén belül megvalósuló koordinációnak kiemelt szerepe van az ún. kettős felhasználású képességek hatékony alkalmazása terén. A kettős felhasználású képességek olyan képességek, amelyek mind a katonai, mind a civil válságkezelési műveletek során alkalmaz-

502 Ibid. 4. p.

503 Ibid. 4–5. p.

504 Ibid. 5. p.

505 Council of the European Union: EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operation 11716/08 Brussels, 11 July 2008, 5. p.

hatók, úgy mint a logisztikai, információs és kommunikációs rendszerek, stratégiai és taktikai szállítás, közös gyakorlati sémák vagy éppen a biztonsági szektor reformja.⁵⁰⁶

Az átfogó megközelítés civil-katonai koordinációjával és együttműködésével kapcsolatban két elméleti modell fennállásáról beszél Norheim-Martinsen. Az egyik a Samuel P. Huntington által megfogalmazott „rendes” modell, a másik Morris Janowitz „integrált” modellje. A katonai-civil kapcsolatok tradicionálisan központi kérdése, hogy hogyan biztosítható egyszerre a fegyveres erők hatékony működése és azok megfelelő civil kontrollja. Huntington ezzel kapcsolatban fogalmazza meg a civil-katonai kapcsolatok „rendes” modelljét, mi szerint csakis a politikai döntéshozatali folyamat és a katonai végrehajtás szigorú szétválasztásával biztosítható a fegyveres erők hatékonysága és ugyanakkor azok megfelelő, objektív civil ellenőrzése. Ezzel szemben Morris Janowitz azt állítja, hogy az erőszak alkalmazásának módja olyan mértékben alakult át, hogy a katonaság feletti megfelelő civil kontroll csak a fegyveres erők hivatásos állományának politikai képzése és a polgári és politikai intézményekbe, valamint döntéshozatali folyamatokba való integrációja útján képzelhető el. Janowitz tehát a fegyveres erők szubjektív civil kontrollja mellett tört lándzsát, amely a fegyveres erők integrációja nyomán valósulhatna meg.⁵⁰⁷

A KBVP keretében kialakult civil-katonai mechanizmusokat vizsgálva megállapítható, hogy ugyan a posztbipoláris világrend új típusú fenyegetései sokkal inkább a Janowitz-i integratív modell érvényesülését igényelnék, a jelenlegi civil-katonai kapcsolatok alapvetően mégis a polgári és katonai struktúrák szigorú szétválasztását hangsúlyozó huntigtoni paradigma mentén alakulnak.⁵⁰⁸

7. ÖSSZEGZÉS

A közös kül- és biztonságpolitika immanens részét képező európai biztonság- és védelempolitika kormányközi jellegéből adódóan, a rendelkezésére álló intézményrendszer középpontjában az Európai Tanács és a Tanács, valamint az ezek által elfogadott jogforrások és dokumentumok állnak. A közösségi érdekek érvényesítésére hivatott intézmények, az Európai Parlament és még inkább az Európai Bíróság hatásköre rendkívül gyenge ezen a politikaterületen. A KBVP intézményrendszerén belül kiemelt jelentősége van a Lisszaboni Szerződés által felállított Európai Külügyi Szolgálatnak, illetve az azon belül működő KBVP-struktúráknak.

Ha a válságkezelés-specifikus intézmények, a KBVP-struktúrák evolúcióját vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy ezen szervek rapid módon kerültek felállításra, főleg ami a katonai válságkezelés szerveit illeti. A civil válságkezelésben illetékes struktúrák kiépítése egy lassabb folyamat volt, amelyet azonban hátráltatott egyrészt a civil válságkezelés területén fennálló uniós és tagállami tapasztalat hiánya, másrészt a struktúrák működtetéséhez szükséges állomány rekrutációja. A polgári és katonai válságkezelés struktúrái szeparáltan kerültek kiépítésre, sokáig nem biztosítva a polgári és katonai válságkezelési műveletek közötti koordinációt.

506 HYNEK 2011, 92. p.

507 NORHEIM 2010, 4. p.

508 Ibid.

A válságkezelési műveletek döntéshozatala, parancsnoki struktúrája és végrehajtása kapcsán merül fel az átfogó megközelítés követelménye, amely egyrészt a KBVP-n belüli civil-katonai válságkezelési struktúrák közötti, másrészt a KBVP és az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó, közösségi mechanizmus alá tartozó politikaterületek (kiemelten a fejlesztési politika és a humanitárius segítségnyújtás) közötti koordinációt és együttműködést jelenti, és amelynek fokozása érdekében számos intézkedés született. A civil-katonai válságkezelés koherenciájának fokozása érdekében eddig megtett lépések azonban több szerző szerint sem képesek biztosítani a hatékony és átfogó uniós fellépést az egyre komplexebbé váló biztonsági környezetben, ezért a katonai és civil válságkezelési tervezési és parancsnoki képességek további integrációja indokolt.⁵⁰⁹ Hynek két fő kritikával illeti a jelenlegi struktúrát. Az egyik, miszerint a katonai és a civil parancsnoki láncolat rendkívül komplex és fragmentált, azaz igaz, hogy a CMPD, a CPCC és az EUMS ugyanazon szervezet, azaz az EEAS részét képezi, ugyanakkor nem integrálódtak egy egységes parancsnoki láncolatban. A második kritika a CMPD-n belüli „erőviszonyokra” vonatkozik. Hynek szerint az erős katonai tervezési képességek dominanciája a szerven belül a polgári stratégiai tervezés háttérbe szorulását eredményezheti.⁵¹⁰

A katonai és civil tervezési és parancsnoki képességek egyesítése egy állandó jellegű tervezési és parancsnoki struktúrában jelenthetné a megoldást a válságkezelési műveletek közötti koherencia biztosítása érdekében.⁵¹¹ Ez a struktúra a katonai és civil szempontok összehangolásán kívül állandó jellegénél fogva lehetővé tenné a válságokra való gyorsabb uniós reagálást is, hiszen nem kellene a katonai válságkezelési műveletek esetében jelenleg fennálló ad hoc, válságról-válságra történő parancsnoki struktúra meghatározására időt fordítani.⁵¹² A közös műveleti parancsnokság felállításánál azonban szem előtt kell tartani a civil válságkezelés tervezési és parancsnoki képességeinek továbbfejlesztését, elkerülendő a katonai szempontok dominanciájának kialakulását az integrált műveleti tervezési és parancsnoki struktúrában.

509 A CMPD létrehozatalával tulajdonképpen a civil-katonai tervezési és parancsnoki képességek stratégiai szintű integrációja jött léte, de műveleti szintű integrációról nem beszélhetünk.

510 HYNEK 2011, 92. p.

511 Ibid. 96. p.

512 A polgári-katonai közös műveleti parancsnokság mellett tör lándzsát továbbá Margriet Drent és Dick Zandee, 2010, 39. p.; Erich Hochleitner 2008, 84. p.; Alexander Mattelaer 2010, 10–11. p.

IV.

A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA FINANSZÍROZÁSA ÉS A RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ KATONAI ÉS POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI KÉPESSÉGEK

Az európai kül- és biztonságpolitika finanszírozásának vizsgálata nem tartozik a témával foglalkozó kutatók érdeklődésének fókuszába, annak ellenére, hogy a kérdés a fenti politikaterületek végrehajtásának alapvető feltételét jelenti. Ahogyan Missiroli megjegyzi: „Az EU vezette válságkezelési műveletek finanszírozása az Unió kül- és biztonságpolitikájának külső hatékonyságára és belső konzisztenciájára ható némiképp elhanyagolt, mindazonáltal elengedhetetlen tényezője.”⁵¹³ A téma jelentőségét csak tovább növeli, hogy a 2008-ban kibontakozott pénzügyi és gazdaság válság következtében mind az EU, mind a tagállamok érzékenyebben viszonyulnak a pénzügyi kérdésekhez. Az alábbiakban áttekintjük a KKBK finanszírozásának az EU költségvetésében elfoglalt helyét, valamint megvizsgáljuk a szűkebb értelemben vett biztonság- és védelempolitika pénzügyi kondícióit, azaz a polgári és katonai válságkezelési műveletek finanszírozásának mechanizmusait.

1. A KKBK KÖLTSÉGVETÉSE ÉS A POLGÁRI VÁLSÁGKEZELÉSI MŰVELETEK FINANSZÍROZÁSA

A KKBK költségvetése az EU költségvetésének negyedik fejezetében, „Az EU mint globális szereplő” cím alatt került elhelyezésre, több más terület mellett. A 2007–2013-as pénzügyi keret időszakára a KKBK számára előirányzott költségvetési főösszeg 2 milliárd euró volt, ami azt jelenti, hogy az EU átlagosan évi 290 millió eurót szánt a KKBK finanszírozására.⁵¹⁴

A KKBK éves költségvetésének alakulása 2007 és 2013 között azonban a valóságban dinamikus kiadásnövekedést mutatott,⁵¹⁵ ahogyan azt az alábbi táblázat is alátámasztja:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KKBK	159	285	243	281	327	363	406

4. táblázat A KKBK éves költségvetésének alakulása 2007 és 2013 között (millió euró)

Forrás: Giovanni GREVI – Damien HELLY – Daniel KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 91. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁵¹³ MISSIROLI 2003, 3. p.

⁵¹⁴ GREVI – KEOHANE, D. 2009, 90. p.

⁵¹⁵ A KKBK költségvetésének növekedése háttérben alapvetően a polgári válságkezelési műveletek számának és nagyságának növekedése áll a vizsgált időszakban.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a KKBP-re szánt összeg csak töredéke az EU külkapcsolatokra szánt büdzséjének, a tárgyalt időszakban nagyjából annak 3,5 százalékát teszi ki. A külkapcsolati költségvetés legnagyobb tételét a Fejlesztési Együttműködési Eszköz képezi, a tárgyalt időszakban mintegy 17 milliárd euró összegben.⁵¹⁶

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KKBP	159	285	243	281	327	363	406
IPA	1.263	1.497	1.518	1.593	1.797	1.936	2.024
ENPI	1.653	1.675	1.617	1.553	1.704	1.917	2.089
DCI	2.179	2.250	2.375	2.416	2.506	2.574	2.723
EIDHR	140	147	157	156	163	169	176
IfS	139	181	188	220	290	362	442
HUMA	732	931	777	800	825	850	875

5. táblázat Az EU költségvetésének negyedik címe alá tartozó külkapcsolati területek pénzügyi forrásai a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektívában (millió euró)⁵¹⁷

Forrás: Giovanni GREVI – Damien HELLY – Daniel KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 91. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Másrészt azt is meg kell jegyezni, hogy a KKBP büdzséje nem az egyetlen forrása az EU válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységének. A Bizottság által kezelt számos földrajzi és tematikus pénzügyi eszköz, úgy mint az Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz, a Fejlesztési Együttműködési Eszköz, az Európai Eszköz a Demokráciáért és az Emberi Jogokért és a Stabilitási Eszköz szintén fontos szerepet töltenek be a válságmegelőzés, a válságkezelés és a konfliktusokat követő békeépítés finanszírozásában.⁵¹⁸ A KKBP-büdzsé felhasználásáról a Tanács, míg a többi pénzügyi eszköz felhasználásáról a Bizottság dönt.⁵¹⁹ Az EU válságkezelési műveleteinek egy további nagyon fontos forrását – főleg a katonai és védelmi vonatkozású műveletek esetében – a műveletben részt vevő tagállami hozzájárulások, azaz a tagállamok védelmi költségvetései képezik.

Az EU költségvetésének negyedik fejezetén belül a KKBP pénzügyi kiadásainak könyvelésére öt alfejezet áll rendelkezésre:

- válságkezelési műveletek, konfliktusmegelőzés, konfliktusrendezés és stabilizáció, a béke és a biztonság nyomon követése és megvalósítása;
- non-prolifерáció és leszerelés;
- sürgősségi intézkedések;

⁵¹⁶ GREVI – KEOHANE D, 2009, 90–91. p.

⁵¹⁷ A táblázat első oszlopában feltüntetett rövidítések az egyes külkapcsolati területeket, illetve azok pénzügyi eszközeit jelentik. KKBP- közös kül-és biztonságpolitika, IPA- Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, ENPI- Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz, DCI- Fejlesztési Együttműködési Eszköz, EIDHR- Európai Eszköz a Demokráciáért és az Emberi Jogokért, IfS- Stabilitási Eszköz, HUMA- Humanitárius Segély

⁵¹⁸ GREVI – KEOHANE, D. 2009, 91. p.

⁵¹⁹ DRENT – ZANDEE 2010, 45. p.

- előkészületi és nyomon követési intézkedések;
- az Európai Unió különleges képviselői.⁵²⁰

A Bizottság javaslata alapján a Tanács és az EP közösen, különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el az EU és ezen belül a KKBP költségvetését,⁵²¹ ezért a két intézmény közötti párbeszéd döntő fontosságú. A gyakorlatban azonban sokszor keletkeztek anomáliák az EP és a Tanács közötti együttműködésben. Az ebből adódó feszültségek 2005 és 2006 során tetőztek, elsősorban abból adódóan, hogy a Tanács nem nyújtott kielégítő tájékoztatást a parlament illetékes szerveinek, valamint a KKBP keretében vállalt kötelezettség-vállalások és a kifizetések között esetenként jelentős eltérések voltak, illetve hogy a Tanács az EP-nek küldött, a KKBP-ről szóló éves jelentésében nem tüzte ki megfelelő pontossággal a KKBP és a KBVP következő időszakra vonatkozó prioritásait.⁵²² Mivel az EP és a Tanács közötti feszültség és vita veszélyeztette a KKBP költségvetésének elfogadását, és ennél fogva a keretében végrehajtott válságkezelési műveleteket, a helyzet orvoslására fogadták el 2006-ban azt az Intézményközi Megállapodást,⁵²³ amelynek eredményeképpen fejlődés érzékelhető a Tanács és az EP együttműködésében.

Az EUSz 41. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió intézményeinek a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása során felmerülő igazgatási költségei, valamint az ezen politika végrehajtása során felmerülő működési költségek az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő működési kiadásokat, illetve azokat az esteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz. Azokban az esetekben, amikor a kiadásokat nem az Unió költségvetéséből finanszírozzák, azok a bruttó nemzeti termékkulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz. A konstruktív tartózkodást bejelentő tagállamok nem kötelesek hozzájárulni azokhoz a kiadásokhoz, amelyeket nem az uniós költségvetésből finanszíroznak.

A KBVP végrehajtása során felmerülő kiadásokat, ahogyan a korábbi szerződések, úgy a Lisszaboni Szerződés is igazgatási és működési kiadásokra bontja, azonban a gyakorlatban nem mindig egyszerű a különbségtétel az adminisztratív jellegű és a működési kiadások között.⁵²⁴ A 41. cikk (2) bekezdése értelmében tehát a polgári válságkezelési missziók működési költségei az Unió költségvetését terhelik, míg a katonai válságkezelési műveletek működési költségei nem finanszírozhatók az EU, illetve a KKBP büdzséjéből, azok a tagállamokat terhelik GNP arányosan. A polgári válságkezelési műveletek igazgatási és működési költségeinek KKBP-büdzsén belüli mértékét az alábbi táblázat hivatott érzékeltetni:

520 Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről 42. pont (2006/C 139/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:HU:PDF> (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

521 Az EUMSz 313–316. cikkei szabályozzák a költségvetési eljárás menetét. Részletesebben lásd Horváth – Ódor 2008, 194–195. p.

522 GREVI – KEOHANE, D. 2009, 93. p.

523 Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:HU:PDF> (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

524 A válságkezelési műveleteket előkészítő ún. tényfeltáró missziókban részt vevő személyek költségeivel kapcsolatban sokáig nem volt egyetértés az intézmények között abban, hogy ezek adminisztratív vagy működési költségnek tekinthetők-e.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KKBP	62,6	62,6	102,6	159,2	285	243
Polgári KBVP	44,2	58,6	79,7	135,6	250,5	210

6. táblázat: A polgári válságkezelési műveletek költségvetésének KKBP-büdzsén belüli mértéke (millió euró)

Forrás: Giovanni GREVI – Damien HELLY – Daniel KEOHANE (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) 93. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

A KKBP keretében történő uniós fellépések kapcsán a közös költségvetésből finanszírozott tételek nagyon különbözőek lehetnek aszerint, hogy milyen típusú fellépésről van szó. A tömegpusztító fegyverek non-prolifерációja terén az Unió elsősorban konferenciákat szervez, és ennek keretében harmadik országbeli személyek utazását, szállásköltségeit, esetleges képzését finanszírozza. A polgári válságkezelési missziók esetén a művelet költségeinek jelentős része az uniós költségvetésből (és ezen belül is a KKBP büdzséből) kerül finanszírozásra, úgy mint az eszközbeszerzések, helyiségbérletek, kommunikációs, PR, reprezentációs költségek, szerződéses személyzet bérezése, biztosítások.⁵²⁵ Kiemelendő azonban, hogy a polgári válságkezelési műveletek esetében is a tagállamok költségvetését terheli a művelet végrehajtásához rendelkezésére bocsátott személyi állomány fizetése.⁵²⁶

A KBVP keretében elindított polgári válságkezelési műveleteket megelőző, illetve előkészítő tevékenységek finanszírozása (többek között a tényfeltáró misszióké) 2001 és 2007 között a Bizottság Külkapcsolati Főigazgatóságán belül működő Gyorsreagálási Mechanizmuson (Rapid Reaction Mechanism- RRM) keresztül történt. Mivel azonban az előfinanszírozási alap évi nagyjából mindössze 30 millió eurós pénzüsszeggel rendelkezett, és legfeljebb csupán hat hónapon át történhetett az RRM-en keresztül történő finanszírozás, 2006-ban átalakították az előfinanszírozási mechanizmust.⁵²⁷ Az ekkor létrehozott Stabilitási Eszköz (Instrument for Stability- IfS) már jóval rugalmasabb keretet biztosít az előkészületi tevékenységek finanszírozásához. Többek között 18 hónapra meghosszabbították a finanszírozás leghosszabb időtartamát, megnövelték az eszköz költségvetését, és könnyebbé tették a pénzeszközök lehívását.⁵²⁸

Ahogy a polgári válságkezelési műveleteket megelőző tevékenységek finanszírozása sem a KKBP költségvetéséből, hanem elkülönült finanszírozási eszközből (korábban az RRM, jelenleg az IfS) történik, úgy a polgári műveletek során felmerülő sürgős finanszírozási problémák kezelése is a KKBP büdzsétől elkülönülten zajlik. A Sürgősségi Segélytartalék (Emergency Aid Reserve- EAR) az EU-n kívüli rendkívüli események azonnali finanszírozhatósága érdekében a 2007 és 2013 közötti keretidőszakra összesen 1, 75 milliárd eurót tartott fenn. Az EAR elsősorban a humanitárius műveletek finanszírozását szolgáló pénzügyi eszköz, de a KBVP keretében indított civil válságkezelési műveletek

525 TÖRÖ 2011, 396. p.

526 DRENT – ZANDEE 2010, 45. p.

527 GREVI – KEOHANE, D. 2009, 96. p.

528 KOZMA 2010, 74. p.

rendkívüli finanszírozására is felhasználható, ahogyan az 2008-ban az EUMM Grúzia és az EULEX Koszovó esetében is történt.⁵²⁹

A Rugalmassági Eszköz (Flexibility Instrument- FI) a műveletek többletfinanszírozási igényének kielégítésére szolgál. Azon előre, világosan meghatározott kiadások finanszírozását biztosítja egy adott pénzügyi évben, amelyeket sem egy, sem több költségvetési fejezeten keresztül sem lehetne finanszírozni anélkül, hogy azok túllépnék a rendelkezésükre bocsátott előirányzati plafont.⁵³⁰

Mindhárom fent említett pénzügyi forrás felhasználásáról a Bizottság dönthet, azonban a múltban sok problémát jelentett, hogy a Bizottságon belüli döntéshozatal túl lassúnak bizonyult a polgári válságkezelési műveletek előkészítési, sürgősségi, illetve többletköltségeinek finanszírozásában. Kiutat jelenthet a problémából az EUSz 41. cikkének (3) bekezdése, amely rögzíti: „A Tanács határozatban meghatározza azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös kül- és biztonságpolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen pedig a 42. cikk (1) bekezdésében és a 43. cikkben említett missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.” A Lisszaboni Szerződés ezen rendelkezése tehát a gyorsreagálású képességek mellé megteremtette a gyorsreagálású finanszírozás lehetőségét is.

A Bizottság számára egy további lehetőséget jelent a polgári válságkezelési műveletek finanszírozására, hogy a KKBP fejezetei között átcsoportosításokat hajthat végre,⁵³¹ illetve az Európai Fejlesztési Alapot is igénybe veheti.⁵³²

A polgári válságkezelési műveletek telepítését, illetve a teljes műveleti képességük elérését hátráltató tényező volt, hogy minden egyes misszió esetében újra le kellett folytatni az esetenként igen hosszadalmas eszközbeszerzési eljárásokat. Megoldást jelentett volna egy virtuális vagy tényleges raktár, valamint egy naprakész nyilvántartás azokról a képességekről és eszközökről, amelyek rövid határidőn belül a műveleti területre telepíthetők. Így tulajdonképpen biztosítani lehetett volna, hogy az egyik misszióban felhasznált képességeket később egy másik művelet számára elérhetővé tegyék, elkerülve a képességek újbóli beszerzését, ahogyan ez teljesen eseti alapon és mindenfajta központi koordináció és eljárás nélkül történt az EUPM Bosznia és az EUPOL Proxima, később pedig az EUPOL Kinshasa között.⁵³³ 2013 júniusára állt fel az az állandó KBVP-raktár, amely lehetővé teszi stratégiai eszközök tárolását és a műveleti területre való gyors (a CMC Politikai és Biztonsági Bizottság általi elfogadását követő 30 napon belüli) telepítését.⁵³⁴

„Az EU mint globális szereplő” költségvetési fejezet alatt működő hét pénzügyi eszköz, illetve az Unió költségvetésén kívüli Európai Fejlesztési Alap meglehetősen komplex rendszerét jelentik az EU külkapcsolatai, és bennük a polgári válságkezelési műveletek finanszírozásának, annak ellenére, hogy számuk jelentősen csökkent a 2007 és 2013 kö-

529 Ibid.

530 http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/flex/flex_en.cfm (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

531 KOZMA 2010, 74. p.

532 Ez történt a Bissau-Guineában a biztonsági szektor reformját célzó EUSSR Bissau-Guinea esetében is 27 millió euró összegben. DRENT – ZANDEE 2010, 49. p.

533 DRENT – ZANDEE 2010, 46. p.

534 Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy Brussels, 15 October 2013 8. p. http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

zotti pénzügyi időszakot megelőző időben jellemző harminchoz képest. A külkapcsolati pénzügyi eszközök területén tapasztalható komplexitás és fragmentáltság azonban nem kedvez az átfogó megközelítés érvényesülésének. A nagy dilemmát az jelenti, hogy az Unió költségvetésének negyedik fejezetén belüli további egységesítés a Bizottság hatáskörének növekedését eredményezhetné a KKBP és a KBVP finanszírozása területén.⁵³⁵

2. A KATONAI VÁLSÁGKEZELÉSI MŰVELETEK FINANSZÍROZÁSA; AZ ATHENA MECHANIZMUS

Az EUSz 41. cikk (2) bekezdésének értelmében az EU polgári műveleteinek finanszírozása az EU költségvetéséből történik, a katonai és védelmi vonatkozású misszióké azonban nem. Korábban minden egyes katonai művelet esetén ad hoc finanszírozási rendszert kellett felállítani, azonban a Volt Jugoszláv Macedón Köztársaságban megindított Concordia és a Kongói Demokratikus Köztársaságban megindított Artemis műveletek pénzügyi nehézségei rávilágítottak arra, hogy szükség lenne egy állandó finanszírozási mechanizmust kialakítani a KBVP katonai műveleteinek előkészítési és közös műveleti költségeinek biztosítására.⁵³⁶ A legtöbb problémát a források rendelkezésre bocsátásának gyorsasága jelentette, illetve, hogy felmerültek olyan költségek is, amelyeket nehezen lehetett egy adott résztvevő államhoz kötni.

A 2004. február 23-án elfogadott 2004/197/KKBP tanácsi határozat⁵³⁷ hívta életre az Athena mechanizmust, amely az EU katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei során felmerülő közös műveleti költségek finanszírozását biztosítja. Az Athena működtetésére nem jött létre külön szervezet, hanem a mechanizmust a Tanács Főtitkárságának erre kijelölt szakértőiből és a tagállamok által delegált tagokból álló Különleges Bizottság működteti. A határozat 1. cikkének (a) bekezdése értelmében Dánia nem vesz részt az Athena mechanizmus működtetésében.

A határozat III. számú mellékletének „A” része az Athenán keresztül finanszírozott műveleti közös költségnek minősíti többek között minden katonai művelet aktív fázisában⁵³⁸ a műveleti parancsnoksággal, a haderő parancsnoksággal és a komponens parancsnokságokkal kapcsolatos kiadásokat, a szállítási költségeket, az infrastrukturális kiadásokat (a misszió végrehajtásához nélkülözhetetlenül szükséges utak, vasút, repülőtér, villany- és vízellátás), valamint az egészségügyi szolgáltatást (sürgős egészségügyi evakuáció).⁵³⁹ A határozat további mellékletei rögzítik, hogy a műveletektől függetlenül, illetve a műveletek mely szakaszában milyen költségek finanszírozhatók az Athena me-

⁵³⁵ DRENT – ZANDEE 2010, 50. p.

⁵³⁶ GREVI – KEOHANE, D. 2009, 76. p.

⁵³⁷ A határozatot azóta többször módosították, legutóbb 2011 decemberében. Council Decision 2011/871/CFSP on establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)

⁵³⁸ A művelet aktív fázisa alatt a műveleti parancsnok kijelölésétől a műveleti parancsnokság tevékenységének utolsó napjáig terjedő időszak értendő.

⁵³⁹ Council Decision 2011/871/CFSP on establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) Annex III Part A <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:EN:PDF> (letöltés dátuma: 2013.07.19.)

chanizmuson keresztül. Ezen kívül a Tanács esetenként úgy dönthet, hogy egyes költségeket alkalmasszerűen az Athena rendszeren keresztül finanszíroz.

A katonai, védelmi vonatkozású műveletek többi költségét azok a tagállamok viselik, amelyeknél a konkrét költségek felmerülnek. A tagállamok, illetve az adott műveletet támogató harmadik államok védelmi költségvetését terhelő kiadás többek között a művelethez szükséges katonák, fegyverek, eszközök műveleti helyszínre való ki- és visszatelepítése, az állomány étkezési és szállásköltségei, a devizaellátmány.⁵⁴⁰ Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közös költségek az egyes műveletek összköltségének 10 százalékát sem érik el, tehát a katonai műveletek költségeinek jelentős részét a műveletben részt vevő tagállamok, illetve az esetlegesen részt vevő harmadik államok viselik.⁵⁴¹

Az EUSz 41. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagállamok a bruttó nemzeti termékulcs (GNP) arányában járulnak hozzá az Athena mechanizmus működéséhez, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként nem határoz. Az Athena bevételei oldalán jelennek meg továbbá az esetleges harmadik országok hozzájárulásai, illetve bizonyos kiegészítő bevételek, úgy mint a kamatbevételek vagy eladásból befolyt ellenértékek.⁵⁴²

Az Athena mechanizmust azonban számos kritika éri. A GNP-arányos hozzájárulással kapcsolatban Missirolí rámutat, hogy ebben a struktúrában egyrészt a nagy tagállamok viselik a közös költségek oroszánrészét, másrészt az is tipikus, hogy a műveletekhez szükséges személyi állomány jelentős része is a nagy tagállamokból származik, azonban ez az extra tehervállalás nincs semmiféle különleges státusszal kompenzálva a döntéshozatali folyamatban.⁵⁴³ Az Athena mechanizmussal kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kritika, hogy a műveleti közös költségek olyan szűken vannak meghatározva, hogy azok általában az összes költség 10 százalékát teszik ki, így a fennmaradó 90 százalékot azoknak a műveletben résztvevő tagállamoknak kell viselniük, amelyeknél az adott költség felmerül.⁵⁴⁴ Ráadásul a jelenlegi struktúra a KBVP-ben aktív tagállamokat bünteti azzal, hogy a működési költségek oroszánrészét a műveletben részt vevő tagállamokra terheli, és ezzel tulajdonképpen gátolja a KBVP-műveletekben való aktívabb tagállami részvételt.⁵⁴⁵

A katonai, illetve védelmi vonatkozású műveleteket előkészítő tevékenységek finanszírozására a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot (start up fund) kell létrehozni az EUSz 41. cikkének (3) bekezdése értelmében. Tulajdonképpen az induló alapra vonatkozó rendelkezések a korábban kialakult gyakorlat kodifikálását jelentik a Lisszaboni Szerződésben. A főképvisező javaslatára a Tanács minősített többséggel⁵⁴⁶ elfogadott határozatában rögzíti egy adott művelet elindítását lehetővé tevő induló pénzügyi alap létrehozására, finanszírozására és kezelésére (beleértve az alap rendelkezésére bocsátott pénzeszközök összegét), valamint a pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. Fon-

540 KOZMA 2010, 75. p.

541 TÖRÖ 2011, 397. p.

542 KOZMA 2010, 77. p.

543 MISSIROLI 2003, 17. p.

544 Például a 2008-as év során az EUFOR Tchad esetében az ATHENA megközelítőleg 120 millió keretet finanszírozott, míg egyes becslések szerint a művelet összkiadása megközelítőleg 1 milliárd euró volt. KOZMA 2010, 75. p.

545 DRENT – ZANDEE 2010, 51–52. p.

546 Az állandó strukturált együttműködésről szóló határozat mellett tehát a start up fund estében alkalmazott szavazás képezi a minősített többségi döntéshozatal kivételes esetét védelmi, katonai vonatkozású kérdésekben.

tos kiemelni, hogy az induló alap nem csak a katonai válságkezelési művelet előkészítésére, hanem annak végrehajtására is felhasználható. Ebben az esetben a Tanács felhatalmazza a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt az alap igénybevételére, a főképviselő pedig köteles a Tanácsnak jelentést tenni az alap felhasználásáról.⁵⁴⁷

3. AZ EURÓPAI UNIÓ RENDELKEZÉSÉRE ÁLLÓ VÁLSÁGKEZELÉSI KÉPESSÉGEK⁵⁴⁸

A válságkezelési műveletek jelentik a KBVP „húzóágazatát”, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy 2003 óta az Európai Unió harminchárom válságkezelési műveletet indított a világban, amelyből tíz katonai, huszonkettő polgári és egy polgári-katonai jellegű.⁵⁴⁹ Az Unió katonai és polgári válságkezelési műveletei az ún. petersbergi feladatokat, illetve azok kibővített körét ölelik fel. A petersbergi feladatokat eredetileg a Nyugat-európai Unió Miniszteri Tanácsa határozta meg 1992. június 19-i nyilatkozatában, amely kimondta: „[...] a WEU tagállamainak katonai egységei a WEU irányítása alatt bevetettek humanitárius mentési feladatokra, békefenntartási feladatokra, harcoló erőként válságkezelés feladatára, beleértve a béketeremtést.”⁵⁵⁰

Az Európai Unió az 1997-es Amszterdami Szerződéssel kodifikálta a Petersbergi Nyilatkozatban rögzített feladatokat mint a KKBV keretében fokozatosan kialakítandó KBVP műveleti fellépéseit. A 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia azonban már a petersbergi feladatok bővítésének szükségességére hívta fel a figyelmet,⁵⁵¹ amelynek a Lisszaboni Szerződés eleget is tett. Az EUSz 43. cikke a következőképpen bővíti ki az EU válságkezelő szerepvállalásának lehetséges feladatait:

- közös leszerelési műveletek;
- humanitárius feladatok (EUFOR Tchad; a Kongói Demokratikus Köztársaságban indított Artemis);
- mentési/evakuációs műveletek;
- katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok (az EU szudáni AMIS Támogató Művelete, EUTM Somalia, EUTM Mali);
- konfliktusmegelőzés;
- békefenntartás;
- harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatai, beleértve a béketeremtést is;
- a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek (EUFOR Concordia, EUFOR Althea).

A szerződés leszögezi, hogy a fenti tevékenységeket felölelő uniós missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez.

⁵⁴⁷ TÖRÖ 2011, 398–399. p.

⁵⁴⁸ Képességek alatt gyakorlatilag egy válságkezelési művelet végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket kell érteni, azaz az Unió számára rendelkezésre bocsátott bevethető katonai és rendőri erőket, hírszerzési, elemzési, tervezési szakértelmet és az ehhez szükséges eszközöket, infrastruktúrát, irányítási és parancsnoki struktúrákat, valamint szállítási és kommunikációs eszközöket.

⁵⁴⁹ http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

⁵⁵⁰ A WEU Miniszteri Tanácsának Petersbergi Nyilatkozata In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 42. p.

⁵⁵¹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf> 11. p. (letöltés dátuma: 2013.07.27.)

A felsorolásból látható, hogy az EU fellépésére a konfliktusok különböző fázisainak mindegyikében sor kerülhet, azaz a fegyveres konfliktusok megelőzése, a béketeremtés, a békefenntartás és a békeépítés is beletartozik az Unió potenciális válságkezelési tevékenységébe.

Az uniós alapszerződésben nevesített válságkezelési tevékenységeken túl az EU nemzetközi szerepvállalásának lehetőségeit bővítik a 2000. június 19 és 20. között a portugáliai Santa Maria da Feira-ban tartott Európai Tanács elnökségi következtetései, amelyek a polgári válságkezelés prioritási területeit határozták meg:

- a rendőrség (EUPM Bosznia-Hercegovina);
- a jogállamiság megszilárdítása (EULEX Koszovó);
- a polgári közigazgatás támogatása;
- és a polgári védelem.⁵⁵²

Az EU meglehetősen átfogó és komplex válságkezelési tevékenységének jobb átláthatósága érdekében a fent ismertetett művelettípusok mibenlétének részletesebb vizsgálata szükséges.

A konfliktusmegelőzés olyan preventív jellegű tevékenység, amelynek során államok közötti vagy államon belüli konfliktusok esetében nemzetközi erők telepítése történik a szembenálló felek közötti fegyveres összeütközés megelőzése, illetve kiújulásának megakadályozása céljából. A konfliktusmegelőző műveletek keretében gyakran kerül sor távolságtartási intézkedések végrehajtására, amelyek során ütközőzónát és fegyvermentes övezetet hoznak létre a konfliktusban érintett felek között, vagy éppen bizalomépítő, polgári és katonai elemeket is felölelő intézkedések foganatosítására, végső soron pedig nemzetközi fegyveres erők telepítésére.⁵⁵³

A békefenntartás hagyományos, hidegháború során kialakult első generációs formájában a konfliktusban érdekelt felek beleegyezésével történt soknemzetiségű egységek telepítése, elsődlegesen a már létrejött tűzszüneti megállapodás betartatása céljából. A békefenntartók csupán könnyűfegyverekkel rendelkezhetek, és azokat kizárólag saját védelmük érdekében használhatták. A klasszikus békefenntartó műveletek jelentősége abban rejlett, hogy képesek voltak stabilizálni a fegyveres összeütközések következtében kialakult helyzetet átmeneti jelleggel, addig, amíg tartós rendezésre nem került sor. Az 1990-es évektől kezdődően azonban egyre inkább új elvárások fogalmazódtak meg a békefenntartó műveletekkel kapcsolatban, ami a békefenntartás új formájának kialakulásához vezetett, a hagyományos békefenntartói feladatok és bizonyos kényszerítő intézkedések, azaz fegyveres erő alkalmazásának ötvözése nyomán. A második generációs békefenntartó műveletek során ugyanis szinte törvényszerűen jelentkeznek azok a helyzetek, amikor elkerülhetetlenné válik a fegyveres erő alkalmazása.⁵⁵⁴

A harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladata, hogy tényleges harci cselekményekkel gondoskodjanak a válság megfékezéséről és a megfelelő biztonsági környezet kialakításáról. A béketeremtés alapvető célja, hogy végrehajtói olyan feltételeket alakítsanak ki legalább az adott válságövezet egy részében, amelyek lehetővé teszik a további

552 Európai Tanács elnökségi következtetések Santa Maria da Feira, 2000. június 19–20. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 131–132. p.

553 TÖRÖ 2011, 418. p.

554 Ibid. 419–420. p.

válságkezelési lépések és intézkedések (lefegyverzés, leszerelés, humanitárius segélyek célba juttatása) végrehajtását.⁵⁵⁵

A humanitárius feladatok felölelik egyrészt az államon belüli konfliktusok esetében a civil lakosság bizonyos szükségleteinek (élmezés, ivóvíz, szállás, orvosi ellátás) biztosítását, valamint a konfliktusban érintett állam állampolgárait megillető első generációs alapvető emberi jogainak tömeges sérelme esetén való beavatkozást (humanitárius intervenció).⁵⁵⁶ A humanitárius feladatoknak a leggyakrabban alkalmazott formái mégis azok, amelyek a civil lakosság ellátását célozzák, úgy mint a humanitárius segélyszervezetek válságkövetben tartózkodó munkatársainak és az általuk ellátottaknak a védelme, a humanitárius segélyszállítmányok, illetve utánpótlásuknak a lakossághoz történő eljuttatása, az ehhez szükséges infrastruktúra kialakítása, fenntartása.⁵⁵⁷

Az evakuációs műveletek létjogosultsága abból fakad, hogy számos állam fenntartja magának a jogot, hogy a saját állampolgárai életének védelme érdekében más országok területén katonai erőt alkalmazzon, ha a válságban érintett állam intézményei a válság következményeként nem képesek vagy éppen nem hajlandók megtenni a szükséges intézkedéseket az állam területén tartózkodó külföldi állampolgárok életének védelme érdekében. Fontos kiemelni, hogy az evakuációs missziók kizárólag az állampolgárok életének védelmét és kimentésüket szolgálhatja, további célok követése kizárt. A mentési intézkedések azonban kiterjeszthetők a műveletet végrehajtó állam/államok állampolgárain kívül más államok állampolgáira is.⁵⁵⁸

A konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek rendszerint felölelik a válságkezelés katonai és polgári elemeit is, amikor olyan feladatok ellátását veszik át, amelyek normális körülmények között a konfliktusban érintett állam intézményeinek hatáskörébe tartoznának. Ezek a feladatok tipikusan a biztonsági szektor, azaz a katonaság, a rendőrség, valamint az igazságszolgáltatás és a polgári közigazgatás területére esnek. A stabilizációs műveletek egy másik formája segítségnyújtás és tanácsadás révén járul hozzá a helyi intézmények újjászervezéséhez és átalakításához, és így a fent említett feladatok ellátásához.⁵⁵⁹

A katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok során az EU a KBVP keretében rendelkezésére bocsátott katonai képességeit más szervezetek (ENSZ, NATO, EBESZ, Afrikai Unió) által végrehajtott válságkezelési művelet támogatására használja. Az EU támogató tevékenysége ölthet önálló, bár kiegészítő formát, mint az Artemis művelet⁵⁶⁰ esetében, illetve integrált formát, amikor az EU képességei az adott műveletet végrehajtó nemzetközi szervezet parancsnoki láncába kapcsolódnak, mint az Afrikai Uniónak Szudánban nyújtott támogató művelete esetében (AMIS).⁵⁶¹

555 Ibid. 420. p.

556 A humanitárius intervencióról lásd részletesen: SULYOK Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. Gondolat Kiadó Budapest, 2004.

557 TÖRÖ 2011, 422. p.

558 Ibid. 421. p.

559 SERRANO 2006, 42. p.

560 A Kongói Demokratikus Köztársaság területén 2003-ban elindított műveletet az ENSZ felkérésre telepítették azzal a céllal, hogy a helyszínen tartózkodó ENSZ erők újjászervezéséig és megerősítéséig az EU biztosítsa Bunia körzetének stabilitását.

561 SERRANO 2006, 43. p.

Bár az EUSz 43. cikke nem nevesíti, de gyakorlati szempontból kiemelkedő szerepe van az EU megfigyelő műveleteinek, amelyek egy adott megállapodás betartásának felügyeletét végzik, ahogyan ez történt az Aceh-i (AMM)⁵⁶² és a grúziai megfigyelő művelet (EUMM Georgia) esetében.⁵⁶³

Az EU rendkívül széleskörűen meghatározott válságkezelési tevékenységéhez ugyanakkor megfelelő mennyiségű és minőségű katonai és polgári képességekre van szükség. Már a közös európai biztonság- és védelempolitika elindításának politikai lendületet adó brit-francia kétoldalú Saint Malóban tartott találkozó közös nyilatkozata is kiemelten kezeli a képességfejlesztés kérdését, amikor kimondja: „Az Európai Uniónak olyan helyzetben kell lennie, hogy betölthesse teljes szerepét a nemzetközi szinten.[...] E cél érdekében az Unió legyen képes önálló fellépésre, amelyet hiteles katonai erő támogat, rendelkezzen az alkalmazásához szükséges döntéshozatali eszközökkel, és álljon készen az erő alkalmazására, hogy reagálhasson a nemzetközi válságokra.”⁵⁶⁴

Ugyanakkor a KBVP 1999-es létrehozatala óta a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a tagállamok olyan emberi erőforrásokat, katonai, valamint civil eszközöket és képességeket rendeljenek ehhez a politikaterülethez, amelyekkel az EU hatékonyan járulhat hozzá a nemzetközi béke és biztonság kialakításához és védelméhez. Az első válságkezelési műveletek 2003-as elindítása óta⁵⁶⁵ a gyakorlati tapasztalatok komoly segítséget nyújtottak annak meghatározásához, hogy pontosan milyen eszközökre és képességekre van szüksége az EU-nak a petersbergi feladatok, illetve azok kibővített körének ellátásához.

Az Európai Uniónak nincs saját hadserege, rendőri ereje vagy saját védelmi költségvetése. Ahogyan az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése is kijelenti, az Unió békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő műveleteinek végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul. A közös kül- és biztonságpolitika részeként működő közös biztonság- és védelempolitika is szigorúan kormányközi alapokon működő politikaterület, ahol a tagállamok nem kívántak lemondani a szuverenitásukról az Unió javára, tehát amikor az EU katonai és polgári válságkezelési képességeit, valamint a védelmi beszerzések és kiadások mértékét vesszük górcső alá, akkor tulajdonképpen a felajánlott tagállami képességeket és védelmi költségvetéseket vizsgáljuk.

A képességbeli hiányosságok feltárása, valamint a képességfejlesztés érdekében a tagállamok rendszeresen tartanak uniós keretek között képességfejlesztési, illetve képesség-felajánlási konferenciákat, valamint fogadnak el időről-időre mind a civil, mind a katonai válságkezelési képességek fejlesztésének keretet adó ún. Fő Célkitűzéseket (Headline Goals). A tagállamok által felajánlható képességek feltérképezése, illetve a képességbeli hiátusok meghatározása szempontjából kiemelt jelentősége van az európai tanácsi üléseknek, amelyek elnökségi következtetései, illetve jelentései rendre kitérnek az uniós válságkezelési képességek állapotára, sok esetben kijelölve a képességfejlesztés következő állomását. A következőkben a katonai és a civil válságkezelési képességek kiépítése,

562 A 2005 szeptemberében Indonéziában elindított misszió mandátuma az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom közötti békemegállapodás betartásának megfigyelésére irányult.

563 Az EU 2008 szeptemberében, az augusztusi Grúzia és Oroszország közötti konfliktust követően indított civil megfigyelő műveletet a két ország közötti megállapodás betartásnak ellenőrzése céljából.

564 Brit-francia csúcstalálkozó St. Malo 1998. december 3–4. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 72. p.

565 Az EU első polgári válságkezelési művelete 2003. január 1-jén Bosznia-Hercegovinában (EUPM Bosznia) az első katonai válságkezelési művelet pedig 2003. március 31-én Macedóniában (Concordia) indult el.

illetve fejlesztése érdekében megtett lépéseket, valamint a képességek területén tapasztalt hiányosságokat tekintjük át.

3.1. Az EU katonai képességei

3.1.1. A képességfejlesztés főbb állomásai

Az EU tagállamai 1999 júniusában Kölnben döntötték el formálisan a KBVP létrehozatalát, csak pár héttel azt követően, hogy véget ért a NATO 78 napos koszovói intervenciója. A koszovói háború nyilvánvalóvá tette az Egyesült Államok és az EU-tagországok hadereje közötti óriási képességbeli különbségeket, a soron következő *1999. decemberi Helsinkiben megtartott EU-csúcson* ezért a tagállami kormányok számos célkitűzést fogalmaztak meg a katonai képességek vonatkozásában.

A „*Helsinki Fő Célkitűzések* (Helsinki Headline Goals)” keretében a tagállamok vállalták, hogy:

- 2003-ra felállítanak egy 50–60 000 főből álló európai gyorsreagálású hadtestet, amely a petersbergi feladatok teljes skáláján bevethető, 60 napon belül telepíthető és legalább egy éven keresztül fenntartható;
- a Tanácson belül új politikai és katonai struktúrákat állítanak fel, annak érdekében, hogy képessé tegyék az Uniót a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának ellátására;
- az EU és a NATO közötti teljes körű konzultáció és együttműködés biztosítása érdekében kialakítják az ehhez szükséges mechanizmusokat;
- meghatározzák azokat a struktúrákat, amelyek lehetővé teszik, hogy a nem EU-tag európai NATO-tagállamok és más érdekelt országok is részt vehessenek az EU katonai válságkezelésében;
- egy nem katonai válságkezelési mechanizmust hoznak létre.⁵⁶⁶

A *2000. november 20–21-i brüsszeli első képesség-felajánlási konferencián* a tagállamok a Fő Célkitűzések elérése érdekében egy 100 000 főből, mintegy 400 harci repülőből és 100 tengeri járműből álló erőt ajánlottak fel a KBVP keretében indítandó válságkezelési műveletek végrehajtásához. A tagállami felajánlásokat az ún. haderőjegyzékben rögzítették. Továbbá nemzeti és többnemzetiségű parancsnokságok felállítását ajánlották fel műveleti tervezés céljából, elsősorban annak érdekében, hogy adott esetben az EU NATO-képességek igénybe vétele nélkül is rendelkezzen megfelelő vezetési és irányítási eszközökkel.⁵⁶⁷

A képességi célkitűzések teljesítésének nyomon követésére és ellenőrzésére a *2000. december 7–9. közötti nizzai EU-csúcson* a tagállamok meghatározták az EU felülvizsgálati és értékelési mechanizmusának főbb feladatait és szintjeit, amelyek az alábbiak:

- az EU katonai válságkezelési képességi céljainak meghatározása, amelyet az Európai Tanács végez. Ennek során az EiT értékeli a Fő Célkitűzéseket, és amennyiben szükségesnek látja, új képességi célkitűzéseket és menetrendet határoz meg;

⁵⁶⁶ Európai Tanács elnökségi következtetések Helsinki, 1999. december 10–11. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 89. p.

⁵⁶⁷ Képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2000. november 20–21. In: VINCZE – PÓTI – TÁLÁS 2003, 148. p.

- az EiT által meghatározott célkitűzésekhez szükséges erők és képességek jegyzékét az EU Katonai Bizottsága kíséri figyelemmel;
- a jóváhagyott nemzeti felajánlások teljesítése érdekében tett lépések minőségi és mennyiségi szempontból történő felülvizsgálata, amely felöleli a felajánlott és jóváhagyott erők interoperabilitásának és rendelkezésre állásának értékelését is. Ezt a tevékenységet az EU Katonai Bizottsága végzi a tagállamok és szükség esetén a NATO szakértőiből álló csoportok segítségével. A Katonai Bizottság feladata az értékelés során, hogy rámutasson az esetleges hiányosságokra és javaslatot tegyen a Politikai és Biztonsági Bizottságnak olyan intézkedések meghozatalára, amelyek garantálják, hogy a tagállamok vállalásai összhangban legyenek a fő célkitűzésben meghatározott követelményekkel.⁵⁶⁸

Brüsszelben került megrendezésre az EU 2001. november 19-i képesség-fejlesztési konferenciája, amelynek eredményeként megszületett „Az európai katonai képességek fejlesztéséről szóló nyilatkozat”. A dokumentum értelmében a tagállamok megerősítették korábbi felajánlásait, és meghatározták a továbbra is fennálló hiányosságokat,⁵⁶⁹ amelyek kiküszöbölésére elfogadták az Európai Képesség-Akciótervet (European Capabilities Action Plan- ECAP). Az ECAP számos elvet fogalmaz meg az európai képesség-fejlesztéssel kapcsolatban:

- az európai katonai képességekkel kapcsolatos erőfeszítések fokozott hatékonysága: a tagállamok védelmi erőfeszítéseinek szétaprózódottságát a tagállamok, illetve a tagállamok csoportjai közötti együttműködés fokozásával lehetne racionalizálni;
- az európai védelmi együttműködés alulról építkező megközelítése: a tagállamok kötelezettség-vállalásai önkéntes alapon történnek, tiszteletben tartva a nemzeti döntéseket;
- az EU-tagállamok közötti koordináció és a NATO-val történő együttműködés: ezen elv alkalmazása alapvető fontosságú az EU eszközeiben mutatkozó specifikus hiányosságok feltárása, a NATO-képességekkel kapcsolatos fölösleges párhuzamosságok elkerülése és az átláthatóság biztosítása szempontjából;
- a közvélemény széleskörű támogatásának fontossága: ehhez az szükséges, hogy a tagállamok közvéleményének tiszta képe kell legyen a KBVP rendelkezésére álló eszközökről, a hiányosságokról és a kiküszöbölésükhöz szükséges erőfeszítésekről.⁵⁷⁰

Az Európai Unió azon erőfeszítései közben, hogy 2003 végére képessé váljon a petersbergi feladatok teljes körének ellátására, a NATO 2002-es prágai csúcstalálkozóján a NATO-tagállamok a katonai képességeik fokozására vonatkozó kötelezettség-vállalást tettek, miszerint felállítanak egy 21 000 fős NATO reagálási erőt (NATO Response Force- NRF) légi és tengeri komponensek támogatásával, amely főleg európai erőkből

⁵⁶⁸ Európai Tanács elnökségi következtetések Nizza, 2000. december 7–9. In: Vincze – Póti – Tóth 2003, 168–169. p.

⁵⁶⁹ A képességfejlesztési konferencia számos minőségi hiányosságra mutatott rá többek között a bevetésre kerülő erők védelme; a szárazföldi erők rendelkezésre állásának szintje; a logisztika; a haditengerészeti repülő; a légierők precíziós irányítása; a vezetés, irányítás, kommunikáció és hírszerzés (C3I) területén.

⁵⁷⁰ Az EU képességfejlesztési konferenciája Brüsszel, 2001. november 19. In: VINCZE – PÓTI – TÓTH 2003, 273. p.

állna. Számos elemző úgy gondolta ekkor, hogy az európai kormányoknak valószínűleg választaniuk kell majd a Helsinkiben célként kitűzött európai gyorsreagálású hadtest és az NRF között, mert mindkettő felállítása meghaladná képességüket.⁵⁷¹

A Helsinkiben tartott EU-csúcson megfogalmazott Fő Célkitűzések és az elérésük érdekében tett képességfejlesztési erőfeszítések időszakát a *2003. december 12-i brüsszeli EU-csúcs* nyilvánította lezártnak, ugyanakkor hangsúlyozta: „[...] új célokat is meg kell határozni az európai válságkezelési képességek további fejlesztése számára, a 2010-ig terjedő időszakra[...].⁵⁷² A tagállamok állam- és kormányfői továbbá elfogadták az Európai Biztonsági Stratégiát.

A brüsszeli EiT munkájára építve az Európai Tanács 2004. június 15-én hagyta jóvá a „2010-es fő célkitűzés (*Headline Goal 2010*)” című dokumentumot, amely az európai katonai képességek fejlesztésének főbb paramétereit határozata meg 2010-ig, reagálva az EU 2003 decemberében elfogadott biztonsági stratégiájában megfogalmazott igényekre és hiányosságokra, valamint az EU-vezette műveletekből levont gyakorlati tapasztalatokra és tanulságokra. A tagállamok az alábbi konkrét célokat tűzték ki a 2010-es határidő vonatkozásában:

- 2004-ben egy polgári-katonai sejt létrehozása a Katonai Törzsen belül, amely képes gyorsan felállítani egy műveleti központot valamely konkrét művelet esetén;
- az Európai Védelmi Ügynökség létrehozása 2004 folyamán a védelmi képességfejlesztés, kutatás, és beszerzés terén, amely támogatást nyújt a katonai felszerelések terén közösen feltárt hiányosságok felszámolása érdekében;
- 2005-re összhaderőnemi stratégiai szállítási koordináció megvalósítása abból a célból, hogy 2010-re rendelkezésre álljon az EU-műveletek támogatásához szükséges képesség a légi, szárazföldi és tengeri stratégiai szállítás terén;
- 2007-re gyorsreagálású harccsoportok kialakítása;
- 2008-ra egy repülőgép-hordozó rendelkezésre állása az ezzel együtt járó repülőezreddel és kísérettel.⁵⁷³

A 2010-es Fő Célkitűzések közül kiemelendő az EU gyorsreagálású harccsoportjainak felállítása, amelynek kezdeményezésére a 2003 februárjában Le Touquet-ben tartott brit-francia kétoldalú csúcstalálkozón került sor, és amelyet később Németország is támogattott.⁵⁷⁴ A „három nagy” konszenzusát követően a többi tagállam is üdvözölte a harccsoport-koncepció tervét az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának 2004. március 22-i ülésén. A koncepció értelmében a felek 1500 fős gyorsreagálású harccsoportok felállításának szükségességében állapodtak meg, amelyek 15 napon belül bevetethők lennének.⁵⁷⁵

A *2004. november 22-i brüsszeli képesség-felajánlási konferencián* határozták meg a tagállamok a harccsoportok felállításának részleteit. Ennek értelmében a harccsoport a gyorsreagálás speciális formája; az a legkisebb, katonailag még hatékony, gyorsan be-

571 GREVI – KEOHANE 2009, 73. p.

572 Európai Tanács, Brüsszel, 2003. december 12. Az elnökség beszámolója az ESDP-ről. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2204/2005, 85. p.

573 Európai Tanács Brüsszel, 2004. június 15. A 2010-es Fő Célkitűzés. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2204/2005, 114. p.

574 Lásd: A harccsoport-koncepció- brit, francia német gondolatébresztő dokumentum Brüsszel, 2004. február 10. In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 29–34. p.

575 LINDSTROM 2007, 9–11. p.

vethető erő, amely képes önálló műveletekre vagy egy nagyobb művelet első fázisának végrehajtására. A harccsoport összhaderőnemi, zászlóalj méretű erőn alapszik, és harctámogató, valamint kiszolgáló elemekkel van megerősítve. Harccsoportot létrehozhat egy keretnemzet vagy egy, a tagállamok által alkotott többnemzetiségű koalíció. A harccsoportoz tartoznia kell egy parancsnokságnak, és rendelkeznie kell az előre meghatározott stratégiai és műveleti támogató képességekkel, mint például stratégiai szállítással és logisztikával.⁵⁷⁶

Fontos azonban megjegyezni, hogy a harccsoportok általános összetevőin kívül az adott harccsoportot létrehozó tagállam/tagállamok döntésén múlik, milyen konkrét személyi és eszközbeli képességeket bocsátanak rendelkezésre. Tehát mivel nem jött létre egy állandó, minden részletében rögzített harccsoport-struktúra, a közreműködő államok rugalmas keretek között mozoghatnak.⁵⁷⁷

Ami a döntéshozatalt illeti, az EU arra törekszik, hogy öt napon belül képes legyen döntést hozni egy művelet beindításáról azt követően, hogy a Tanács jóváhagyta a válságkezelési koncepciót. Az erők bevetésével kapcsolatban a cél, hogy a harccsoportok legkésőbb a művelet megindításáról hozott döntés után megkezdhessék a tevékenységüket az adott művelet helyszínén. Ehhez az szükséges, hogy a harccsoportok 5-10 napos készségben tartott eszközökre és képességekre épüljenek.⁵⁷⁸

A tagállamok megállapodtak, hogy 2005-től a harccsoportok kezdeti műveleti képességeit biztosítják, amely 2007-től kezdődően teljes műveleti képességgé alakul. A kezdeti műveleti képesség időszakában (2005–2006) az EU-nak képesnek kellett lennie egy harccsoport méretű művelet megindítására. Ennek érdekében az Egyesült Királyság és Franciaország vállalta egy-egy harccsoport biztosítását 2005 első felére, Olaszország pedig 2005 második felére biztosított egy harccsoportot. 2006 egészére Németország és Franciaország egy közös harccsoportot biztosított, váltott vezetéssel, amelyet más tagállamok is támogattak. Ezen felül 2006 első felében rendelkezésre állt egy többnemzetiségű harccsoport is. A teljes műveleti képességet 2007-re kellett elérni. Ekkortól az EU-nak képesnek kell lennie két harccsoport méretű gyorsreagálási művelet egyidejű végrehajtására, beleértve ezek közel egyidejű megindításának képességét is.⁵⁷⁹

2007. január 1-jétől tehát teljes műveleti képességben állnak az EU rendelkezésére a gyorsreagálási harccsoportok, azonban eddig egyszer sem kerültek telepítésre. Számos tényező említhető meg a harccsoportok bevetésének akadályaként. A tényezők egy része objektív, illetve gyakorlati jellegű, míg más tényezők inkább politikai természetűek.

A gyakorlati vagy objektív akadályozó tényezők közül kiemelendő a harccsoportokra vonatkozó standardok rendszere, azok teljesítésének tanúsítása, valamint a döntéshozatal kérdése. A harccsoportokhoz való hozzájárulás mennyiségi és minőségi paramétereit, azaz az ún. harccsoport-csomagokat tulajdonképpen a tagállamok maguk határozzák meg rendkívül rugalmas módon a félévente tartott, és az EU Katonai Törzse által elnökölt Harccsoport Koordinációs Konferencián. A harccsoport-csomagok összetétele tehát nincsen előre meghatározva, az a tagállamok eseti döntésének a függvénye, amelyet vagy a

576 Katonai képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2004. november 22. In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 87. p.

577 LINDSTROM 15. p.

578 Katonai képesség-felajánlási konferencia Brüsszel, 2004. november 22. In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 88. p.

579 LINDSTROM 2007, 14. p.

harccsoportot irányító keretnemzet vagy a tagállamok többnemzetiségű koalíciója koordinál. Ezeknek a harccsoport-csomagoknak ugyan meg kell felelniük egy előre meghatározott katonai képességi követelmény-rendszernek, azonban az ennek ellenőrzésére szolgáló tanúsítási folyamat lefolytatása szintén az adott harccsoportot támogató tagállamok kompetenciája. Az EU Katonai Bizottságának és Katonai Törzsének csak megfigyelő szerep jut a harccsoportok megfelelésének ellenőrzésére irányuló tanúsítási folyamatban.⁵⁸⁰ A harccsoport-csomagok összeállításnak ilyen mértékű rugalmassága és a felajánlott képességek megfelelőségének tanúsítási eljárása ugyan könnyebbé teszi a harccsoportokhoz való tagállami hozzájárulás megtételét, ugyanakkor számos problémát generál. Az egyik a felajánlott képességek interoperabilitásának biztosítása, a másik, hogy az adott harccsoporthoz hozzájáruló tagállamok között a felajánlott képességek megfelelőségére vonatkozóan hitelességi és bizalmi problémák keletkezhetnek az öntanúsítási rendszerből adódóan.⁵⁸¹ A harccsoportokban részt vevő alakulatok kiképzése szintén tagállami kompetenciába tartozik, amelyet a tagállam köteles biztosítani az adott képességek készenléti állapotba helyezése előtt.⁵⁸² Az EU ugyan elősegíti a tagállamok közötti együttműködést és koordinációt, azonban az egységes kiképzés hiánya szintén akadályozza a harccsoportok bevetetőségét és interoperabilitását.

A gyakorlati jellegű akadályozó tényezők kapcsán említendő meg az EU válságkezelés során alkalmazott tervezési és döntéshozatali rendszere, amelynek komplex, többlépcsős, valamint sokszereplős folyamata nincsen összhangban a harccsoportokkal szemben támasztott gyorsreagálás követelményével. A „döntéshozatal gyorsreagálásúvá” tétele érdekében számos kezdeményezés született mind a kül- és biztonságpolitikai főképviselői tisztet 1999 és 2009 között betöltő Javier Solana, mind a 2005 novemberében Prágában tartott EU harccsoport-szemináriumon résztvevő tagállamok részéről, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- előzetes tervezés alkalmazása a tervezési folyamat lerövidítése céljából;
- a haderők státusáról szóló (SOFA), valamint a misszió státuszáról szóló (SOMA) eseti megállapodások helyett egy standard megállapodás-formula kialakítása;
- a tervezési folyamat reformja, amely bizonyos lépések és tervezési dokumentumok kihagyása útján rövidítené le, és egyszerűsítene a döntéshozatalt gyorsreagálású képességek bevetése esetén.⁵⁸³

A javaslatok alapján 2005-ben kialakításra került a haderők státusáról szóló (SOFA), 2006-ban pedig a misszió státuszáról szóló (SOMA) standardizált szerződési formula.⁵⁸⁴

A harccsoportok bevetését akadályozó objektív tényezők közül harmadikként a telepítésüket megnehezítő képességbeli hiányosságokat kell megemlítenünk, kiemelve az EU-tagállamok stratégiai légi szállítási területén fennálló hiányosságait. Mivel az EU válságkezelési tevékenységének földrajzi hatótávolsága nem csak a közvetlen szomszédságban kirobbanó konfliktusok kezelésére és azt követő államépítésre korlátozódik (Nyu-

580 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf 3–4. p. (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

581 LINDSTROM 2007, 27–28. p.

582 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf 4. p. (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

583 LINDSTROM 2007 29. p.

584 Ibid.

gat-Balkán), hanem az afrikai és az ázsiai kontinensre is kiterjed, ezért a harccsoportok bevetetőségének vizsgálatánál a rendelkezésükre bocsátott eszközök műveleti helyszínre való szállításának kérdését is vizsgálnunk kell. Az EU-tagállamok számára elsősorban kis és közepes méretű szállító repülőgépek (C-160-as, C-130-as) állnak nagyobb számban rendelkezésre, míg a nagy méretű szállító repülőgép-flottájuk (pl. C-17 Globemaster) meglehetősen korlátozott. A tagállamok közül néhány megpróbálta csökkenteni az elvárások és a képességek közötti szakadékot, Nagy-Britannia például 2008-ban öt C-17-est lízingelt a Boing-től. A képességbeli hiányosságok orvoslásának individuális útja azonban nem minden tagállam számára járható út, tekintettel a katonai és védelmi beszerzések értékére.⁵⁸⁵

A kis és közepes tagállamoknak nyújt járható utat a képességfejlesztés területén az EDA által propagált „pooling and sharing”, azaz „összeadás és megosztás” lehetősége, amelynek során a tagállamok a költséghatékonyság és a képességek duplikációjának elkerülése elve mentén együttműködnek a védelmi képességek kutatása, fejlesztése, beszerzése és használata területén.

Végül az EU harccsoportok bevetését azok a politikai természetű megfontolások is hátráltatják, amelyek abból adódnak, hogy az EU 28 tagállamából 22 NATO-tag is egyben, a 6 nem NATO-tagból négy részt vesz a Partnerség a Békéért Programban, és csak két tagállamnak, Máltának és Ciprusnak nincs formális kapcsolata az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével. Ez a nagyarányú átfedés az EU és a NATO-tagállamok között természetesen feszültséget is keletkeztet, hiszen a tagállamoknak ugyanazokat a nemzeti képességeket kell a NATO és az EU rendelkezésére bocsátaniuk. Az EU harccsoportoknak ráadásul a NATO-n belül működő Reagáló Erők (NATO Response Force) jelentik a gyorsreagálás területén a konkurenciát.⁵⁸⁶

A 2010-es Fő Célkitűzés másik jelentős eredménye az Európai Védelmi Ügynökség 2004-es felállítása volt. A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU védelmi képességeinek a válságkezelés terén történő fejlesztésére, valamint a KBVP támogatására irányuló tanácsi és tagállami erőfeszítéseket. Azonban széles mandátuma ellenére, az EDA komoly korlátokkal küzd, főleg ami a tagállamok által rendelkezésére bocsátott költségvetés mértékét illeti, ráadásul az ügynökség számos – elsősorban a közös európai védelmi ipar megteremtésére irányuló – kezdeményezése bukott el a tagállamok ellenállása miatt.⁵⁸⁷

A 2003 óta megindult katonai missziók számos gyakorlati tapasztalattal szolgáltak arra nézve, hogy milyen irányban kell végrehajtani az EU katonai válságkezelési képességeinek fejlesztését. Ezek között jó néhány meglehetősen kellemetlen volt, például 2008-ban az Európai Unió kénytelen volt elhalasztani a Csád területére tervezett misszióját, mert a tagállamok nem tudtak megfelelő számú helikoptert biztosítani a művelet végrehajtásához.⁵⁸⁸

A gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételén alapult az Európai Tanács által 2007 novemberében jóváhagyott *Fejlesztési Katalógus 2007* (Progress Catalogue 2007) című dokumentum, amely számos mennyiségi és minőségi hiányosságot fogalmazott meg a katonai képességekkel kapcsolatosan.

585 Ibid. 31–35. p.

586 Ibid. 45. p.

587 MAJOR – MÖLLING 2010, 16. p.

588 GREVI – KEOHANE 2009, 74–75. p.

A Fejlesztési Katalógusra támaszkodva készült el 2008 júliusában az Európai Védelmi Ügynökség Irányítótanácsa által elfogadott *Képességfejlesztési Terv* (Capability Development Plan- CDP). A CDP kidolgozása egy komplex folyamat volt, amelyben a tagállamok, az Európai Védelmi Ügynökség, az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzs és a Tanács Főtitkársága vett részt. A CDP-t előkészítő munka négy fő területen zajlott:

- a 2010-es fő célkitűzések ellenére a képességek területén fennálló hiányosságok és egymáshoz viszonyított prioritásuk meghatározása;
- egy hosszú távú képességfejlesztési iránymutatás kidolgozása (2025-ig);
- egy egyeztetett adatbázis létrehozása a tagállamok védelmi terveire és programjaira vonatkozóan;
- a jelenlegi műveleti tapasztalatok tanulságának levonása és összegyűjtése a jövőbeni képességfejlesztés helyes irányának meghatározása érdekében.⁵⁸⁹

A CDP alapján az EDA Irányítótanácsa 2011 márciusában tíz prioritási területet határozott meg, amelyekre az EDA különös hangsúlyt kíván fektetni a következő időszakban:

- az azonnali robbanóeszközök elleni fellépés;
- egészségügyi ellátás;
- hírszerzés, elhárítás és felderítés;
- a helikopterek rendelkezésre állásának fokozása;
- kibervédelem;
- többnemzetiségű logisztikai ellátás;
- a biztonság- és védelempolitikai információk cseréje;
- stratégiai és taktikai légi szállítási irányítás;
- energia- és üzemanyag-hatékonyság;
- mobilitás.⁵⁹⁰

2008 decemberében a francia elnökségi periódus alatt született meg a *„Képességek megerősítéséről szóló nyilatkozat”*, amely – sok más dokumentumhoz hasonlóan – megismétli, hogy az EU célja, hogy fokozottabban tudjon szerepet vállalni a nemzetközi béke és biztonság szavatolása területén. Az ehhez szükséges katonai és civil képességfejlesztés területén pedig – tekintettel a 2008-ban kibontakozó globális pénzügyi és gazdasági válság okozta költségvetési környezetre – a tagállamok közös, összehangolt és tartós erőfeszítésére van szükség.⁵⁹¹

Tekintettel az EU katonai válságkezelési műveleteiből származó műveleti tapasztalataira, a tagállamok az alábbi területeken tartották szükségesnek képesség-fejlesztési kezdeményezések megtételét:

- helikopterek modernizációja és a légénység kiképzése az EDA által kidolgozott taktikai kiképző program segítségével;
- európai légi szállítási flotta és légi parancsnokság létrehozatala;
- az információszerzés, és különösen a műholdas információszerzés megerősítése;

589 http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080708-CDP_Press_Background_brief%20.pdf 1. p. (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

590 <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/eda-strategies/Capabilities> (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

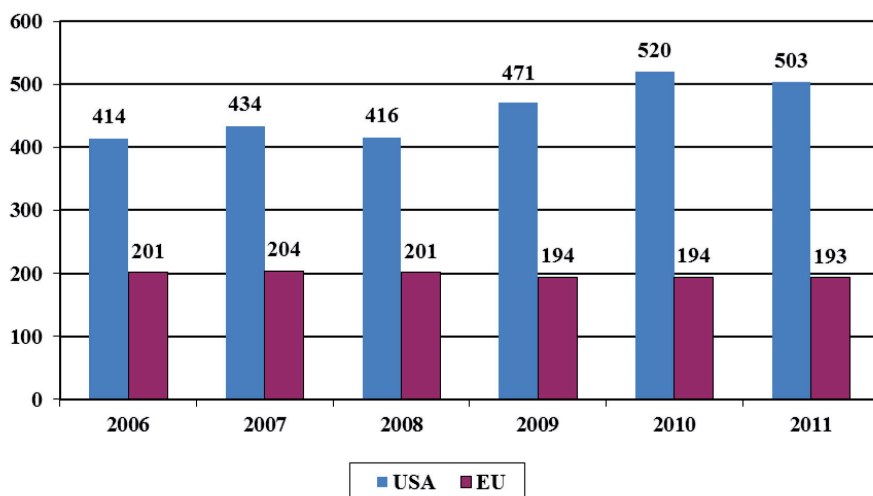
591 Council of the European Union Declaration on Strengthening Capabilities 1. p. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

- a válságkezelési műveletekben részt vevő erők és eszközök védelmének, valamint hatékonyságának fokozása;
- a válságkezelési műveletekben részt vevő erők interoperabilitásának erősítése, többek között a fiatal katonák csereprogramjai, az Európai Biztonsági és Védelmi Egyetem fejlesztése és a biztonsági szektor reformjára irányuló műveletek részére európai szakértőcsoportok létrehozása révén.⁵⁹²

3.1.2. A katonai képességek területén kimutatható hiányosságok

Annak ellenére, hogy a tagállamok 2011 során 193 milliárd eurót⁵⁹³ költöttek katonai kiadásokra – és így az EU az USA után a második legtöbbet védelmi kiadásokra költő szereplő a nemzetközi politikában – (1. ábra) a katonai képességeivel kapcsolatban folyamatosan mennyiségi és minőségi kritikák fogalmazódnak meg.

Ha a GDP-hez viszonyított védelmi kiadás alakulását nézzük, jól látható, hogy 2006 óta a tagállamok védelmi kiadásai folyamatosan csökkennek (2. ábra). A védelmi kiadások megoszlásnak vizsgálatakor megállapítható, hogy a legnagyobb tételt a személyi kiadások jelentik, tartósan elérve a védelmi kiadások legalább 50 százalékát. A védelmi kiadások második és harmadik legnagyobb szeletét a műveletekre fordított kiadások és a beruházások adják. (3. ábra)

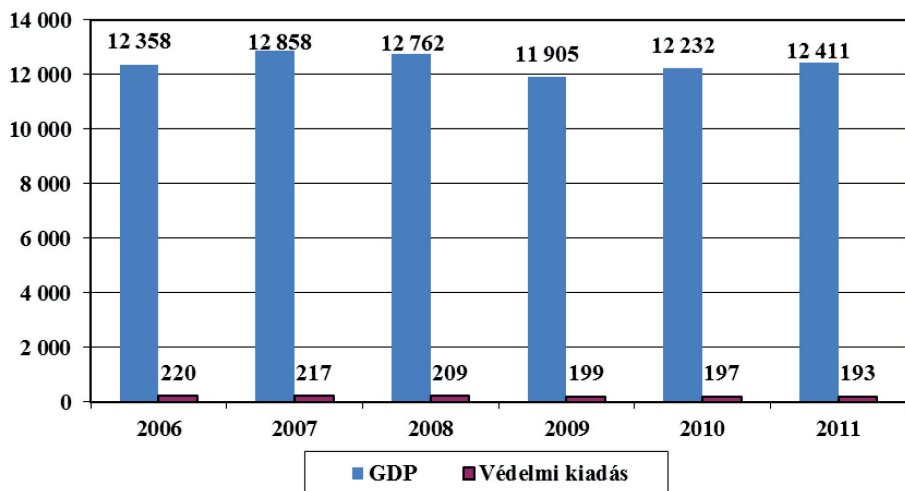


1. ábra: Az Egyesült Államok és az EU katonai kiadásai 2006 és 2011 között (milliárd euró).

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. EU-US Defence Data 2011, 5. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf> (letöltés dátuma: 2013.12.03.)

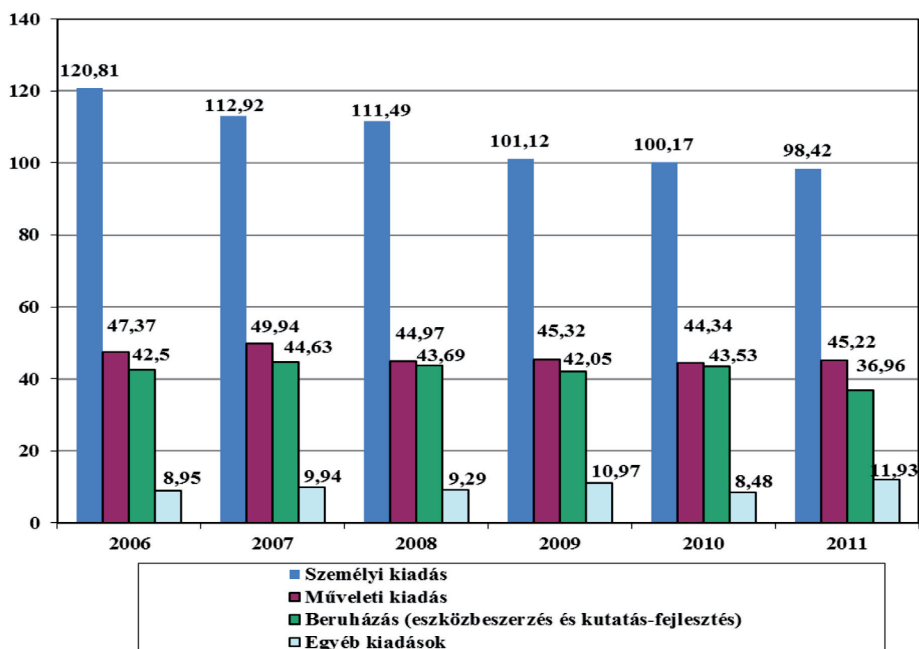
⁵⁹² Ibid. 3–4. p.

⁵⁹³ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. EU-US Defence Data 2011, 2. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf> (letöltés dátuma: 2013.12.03.)



2. ábra: A tagállamok GDP-jének és védelmi kiadásának alakulása 2006 és 2011 között (milliárd euró).

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. Defence Data 2011, 7. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

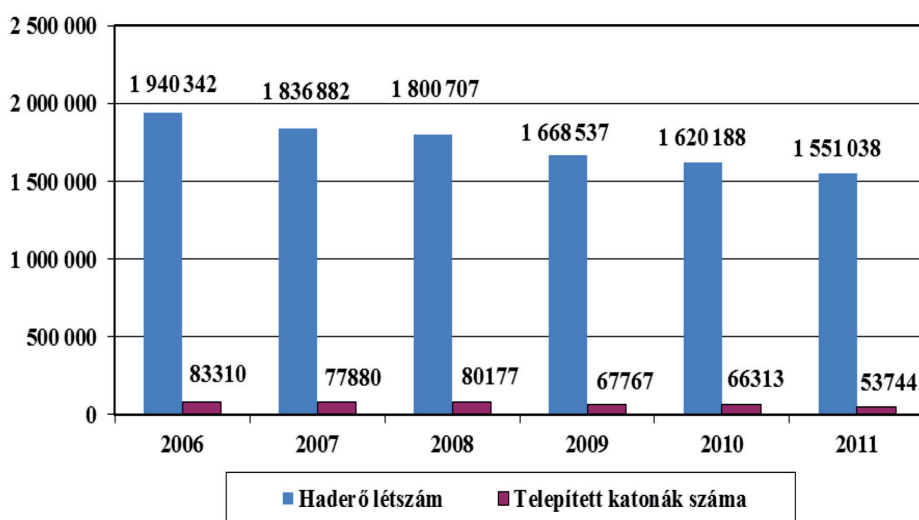


3. ábra: A tagállamok védelmi kiadásainak lebontása 2006 és 2011 között (milliárd euró).

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. Defence Data 2011, 12. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

A gondok háttérében az áll, hogy sok európai ország mind a mai napig nem hajtott végre teljes haderőreformot, azaz nem tértek át a hidegháborús logikára épülő nemzeti területvédelem elvéről a válságkezelési műveletekhez szükséges erők biztosítására. Így bár az EU tagállamai⁵⁹⁴ még 2011-ben is mintegy 1.551 038 fős hadsereggel rendelkeztek,⁵⁹⁵ de ebből csupán 425 824 fő telepíthető és 110 814 főt fenntartható világszerte.⁵⁹⁶ 2011 során 53 744 fő telepítésére került sor, ami a teljes haderő csupán 3,5 százaléka.⁵⁹⁷ (4. ábra)

További problémát jelent, hogy az EU tagállamainak hadseregében a hivatásos katonák mellett nagyszámú sorkatona teljesít szolgálatot, ami egyrészt rendkívül megterheli a tagállamok védelmi költségvetését, másrészt a válságkezelési műveletek végrehajtása hivatásos katonákat igényel.⁵⁹⁸



4. ábra: A tagállamok hadereje és a bevetett katonák száma 2006 és 2011 között.

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. Defence Data 2011, 23. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

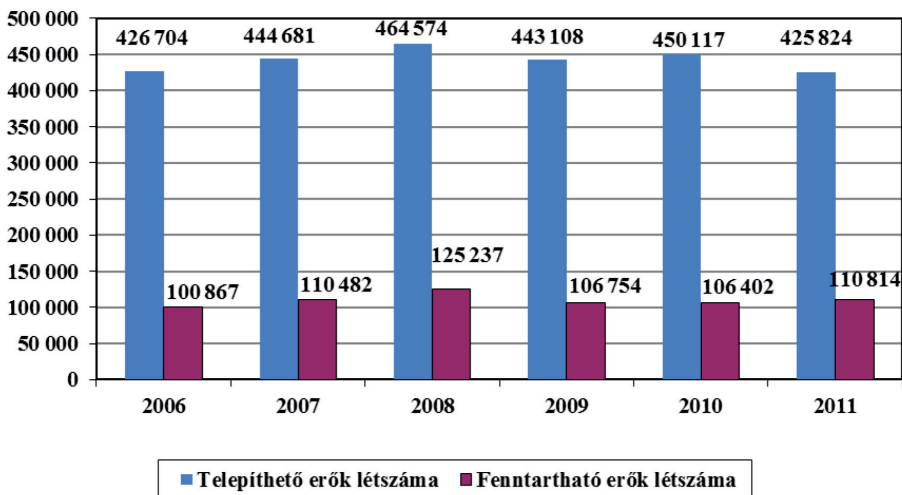
594 A EU tagállamai alatt valójában az Európai Védelmi Ügynökség munkájában részt vevő tagállamokat kell érteni, Dánia kivételével.

595 Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai Defence Data 2011, 23. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013. július 25.)

596 Ibid. 24. p.

597 Az 53 744 fő azonban nem kizárólag a KBVP keretében telepített katonákat, hanem többek között az ENSZ vagy éppen a NATO-műveletek keretében telepített katonák számát is jelenti.

598 GREVI – KEOHANE, D. 2009, 77. p.



5. ábra: A tagállamok által telepíthető és fenntartható erők létszáma
2006 és 2011 között.

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. Defence Data 2011, 24. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

A hagyományos területvédelemhez szükséges nagyszámú európai haderő helyett egyre inkább a válságkezelési műveletekhez szükséges gyorsan bevethető és megfelelő ideig fenntartható erők kialakítása volna a cél.

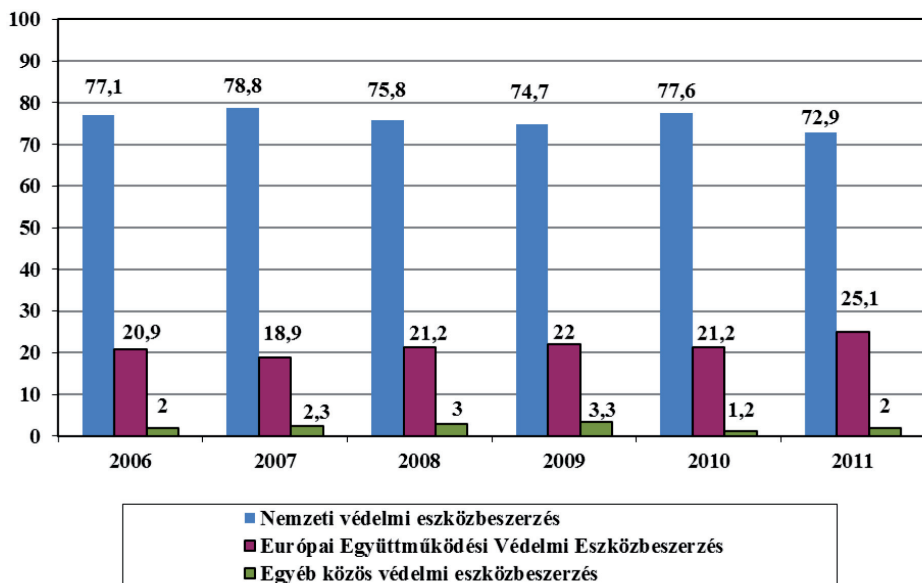
A válságkezelési műveleteknél bevethető és fenntartható személyi állományban mutatkozó hiányosságok mellett (5. ábra) a katonai felszerelések terén is több minőségi, valamint mennyiségi anomália tapasztalható. Annak ellenére, hogy a KBVP 1999-es elindítása óta a számuk majdnem megfelelőzdött, még 2009-ben is a tagállamoknak összesen mintegy 10 000 tank állt a rendelkezésére, sokkal több, mint amennyire a békefenntartó műveletekhez szükséges volna.⁵⁹⁹ Kiemelt problémát jelent ugyanakkor a stratégiai szállítást biztosító repülőgépek, illetve szállítóhelikopterek területén mutatkozó hiány. Az EU tagállamai 2009-ben mindössze nyolc nagy távolságokra is bevethető szállító repülőgéppel (C17-essel) rendelkeztek,⁶⁰⁰ ami meglehetősen behatárolja az EU-műveletek földrajzi hatótávolságát, illetve azok telepíthetőségének időpontját. A tagállamoknak hat hónapba tartott, hogy az EU rendelkezésére bocsássanak 16 helikoptert és 10 szállítórepülőt a Csád területén indított művelethez.⁶⁰¹

A válságkezelési műveletekhez szükséges szárazföldi, légi és tengerészeti képességek fejlesztése – tekintettel az egyre csökkenő tagállami védelmi költségvetésekre, valamint a katonai képességek és eszközök növekvő árára – közös európai eszközbeszerzési projektek keretében volna preferálandó. A számok azonban sajnos mást mutatnak. Az eszközbeszerzések több mint 72,9 százaléka 2011-ben is nemzeti keretek között zajlott, míg az Európai Együttműködési Védelmi Eszközbeszerzés keretében csupán

⁵⁹⁹ Ibid. 70. p.

⁶⁰⁰ Összehasonlításképpen az Egyesült Államoknak több mint 200 C–17-es áll a rendelkezésére.

⁶⁰¹ GREVI – KEOHANE, D. 2009, 70. p.



6. ábra: A nemzeti és az együttműködési védelmi beszerzések százalékos megoszlása 2006 és 2011 között.

Forrás: Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. Defence Data 2011, 20. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

25,1 százaléknyi, egyéb közös védelmi eszközbeszerzés keretében pedig 2,0 százaléknyi.⁶⁰²(6. ábra)

A tagállamokban párhuzamosan futó eszközbeszerzési programok ugyanakkor azon túl, hogy pazarlóak, számos felesleges duplikációhoz vezetnek a képességek területén, ráadásul a tagállamonként eltérő szabványok miatt az interoperabilitás követelményének sem mindig felelnek meg. Az Európai Bizottság egy 2005-ös tanulmányában az USA és az Európai Unió eszközbeszerzési programjait hasonlította össze, és megállapította, hogy amíg az EU tagállamai közel 30 milliárd euró értékben költöttek mintegy 89 eszközbeszerzési program során, addig az USA 83 milliárd eurót költött eszközbeszerzésre, azonban csupán 27 projekt keretében. Az uniós tagállamok tehát majdnem harmadannyit költöttek eszközbeszerzésre majdnem háromszor annyi program keretében.⁶⁰³

A védelmi célú beszerzések költséghatékonysága kapcsán merül fel az egységes európai védelmi piac gondolata. Keith Hartely úgy becsüli, hogy az egységes védelmi piac közel 20 százalékos megtakarítást eredményezne az évi mintegy 30 milliárd eurónyi európai védelmi beszerzésből, ami évi 6 milliárd euró megtakarítást jelentene.⁶⁰⁴

602 Az Európai Védelmi Ügynökség védelmi adatai. European Defence Agency Defence Data 2011, 20. p. <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/here.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.25.)

603 GREVI – KEOHANE, D. 2009, 82. p.

604 Id. GREVI – KEOHANE, D. 2009, 86. p.

A tagállamok meglehetősen protekcionista hozzáállásának megváltoztatását és egy integrált európai védelmi piac kialakítását elsősorban az Európai Bizottság és az EDA szorgalmazza. Az Európai Bizottság 1997-ben készült ún. Bangemann-jelentése egy közös fegyverkezési piac kialakítását javasolta egy egyszerűbb, a védelmi termékek EU-n belüli átvitelére irányuló engedélyezési rendszer kialakításával, a védelmi felszerelések beszerzésére kiírt nyílt pályázatok támogatásával és bizonyos védelmi termékek vámtarifájának eltörlésével. A jelentés bizonyos kérdésekben az Európai Bizottság számára felügyeleti jogkört teremtett volna.⁶⁰⁵

A tagállami védelmi piacok összehangolására tett első kísérlet a hat legnagyobb fegyvergyártó tagállamtól, Franciaországtól, Németországtól, Olaszországtól, Spanyolországtól, Svédországtól és Nagy-Britanniától származott, amikor 1998-ban Szándéknyilatkozat címmel írtak alá megállapodást a védelmi piaci szabályok összehangolásáról, a kezdeményezés azonban a gyakorlatban nem sok eredménnyel járt.⁶⁰⁶

2005-ben az EDA Irányító Bizottsága egy védelmi beszerzési kódexet fogadott el a tagállami védelmi piacok megnyitása érdekében.⁶⁰⁷ A beszerzési kódex legfontosabb célkitűzése, hogy biztosítsa a részt vevő tagállamok fegyvergyártó vállalatai számára a tisztességes versenyt, hozzáférést biztosítva a védelmi célú pályázatokhoz, bizonyos eseteket⁶⁰⁸ kivéve. Mivel a kódex nem bír jogi kötőerővel, és a tagállamok még mindig nehezen kötnek szerződést külföldi beszállítóval, ezért a dokumentum elfogadása nem hozott lényegi előrelépést a védelmi piac „európaizálása” területén.⁶⁰⁹

A legfőbb gondot a tagállamok hozzáállása okozza, ugyanis ragaszkodnak az EUMSZ 346. cikkének szigorúan kormányközi alapon történő magyarázatához. Az EUMSZ 346. cikke kimondja, hogy a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések azonban nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében. A védelmi piac érzékeny voltára való tekintettel tehát a Bizottság nem rendelkezik számottevő szabályozó szereppel, hatásköre csak az ún. kettős felhasználású termékek piacára terjed ki.

3.2. A polgári válságkezelési képességek

3.2.1. A képességfejlesztés főbb állomásai

Már a KBVP létrehozatalának évében, 1999-ben megfogalmazódott a polgári válságkezelés fontossága és ezzel összefüggésben a polgári missziókhoz szükséges képességek területén jelentkező igények és hiányosságok, valamint a már meglévő eszközök számbavételének szükségessége. Mindezt a koszovói háború és annak tanulságai indokolták.

⁶⁰⁵ Ibid.

⁶⁰⁶ Ibid.

⁶⁰⁷ European Defence Agency: The code of conduct on defence procurement of the EU member states participating in the European Defence Agency Brussels, 21 November 2005

⁶⁰⁸ Például titkosított pályázatok.

⁶⁰⁹ GREVI – KEOHANE, D. 2009, 86–87. p.

Az 1999. decemberi Helsinkiben tartott EU-csúcson beterjesztett *elnökségi következtetések* kiemelten foglalkoztak a nem katonai válságkezelés kérdésével. A dokumentum szerint az 1999. júniusi EU-csúcs óta, ahol az EiT megbízta az elnökséget azzal, hogy kezdje meg a tagállamok polgári válságkezelési eszközeivel és tapasztalataival kapcsolatos munkát, megkezdődött a tagállamok és az Unió erőforrásainak számbavétele. Az összeállított leltár alapján megállapítható, hogy mind a tagállamok, mind az Unió a polgári válságkezelés számos területén rendelkeztek bizonyos erőforrásokkal, például a rendőrség, a humanitárius segítségnyújtás, a közigazgatás és jogi újjáépítés, a kutatás és mentés, valamint a választási és emberi jogi megfigyelés területén. Ugyanakkor a kialakuló válsághelyzetekre adandó gyorsabb és hatékony reagálás érdekében az Uniónak fokoznia kellett az erőforrásait, képességeit, valamint a tagállamok közötti együttműködés hatékonyságát.

Ennek érdekében megfogalmazásra került egy nem katonai válságkezelési *Akcióterv*, amely az alábbi célokat tűzte ki:

- a nemzeti, kollektív és nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés és reakciókészség fokozása a párhuzamok kiküszöbölése és a hatékonyság javítása érdekében, fenntartva az egyes résztvevők rugalmas döntési jogát egy adott válságban az eszközök és képességek felajánlását illetően;
- az EU részvételének fokozása és elősegítése más szervezetek, például az ENSZ és az EBESZ válságkezelő tevékenységében, valamint az önálló EU-műveletekben;
- a pillérek közötti koherencia biztosítása.⁶¹⁰

A fenti célok elérése érdekében a tagállamoknak és az Uniónak gyorsreagálású képességeket kell kialakítaniuk, különös tekintettel a civil rendőri képességekre; folytatniuk kell a nemzeti és az uniós erőforrások leltárát; adatbázist kell létrehozniuk az eszközökre, képességekre és szakértelemre vonatkozóan, valamint a polgári válságkezeléssel kapcsolatos információk napra készen tartására és megosztására. A Bizottság együttműködésével egy nem katonai válságkezelési mechanizmust kell kialakítani a Tanács Főtitkárságán belül, ezen keresztül történne az adatbázis kezelése, az EU polgári képességeinek koordinálása, valamint a pillérek közötti koherencia elősegítése. A polgári missziók megfelelő finanszírozása érdekében gyors finanszírozási mechanizmusok felállítása szükséges.⁶¹¹

A polgári válságkezelési képességek feltérképezésén, leltárba vételén és az ezekből levont következtetéseken alapuló képességfejlesztésen túl a polgári válságkezelés területén komoly hangsúlyt kellett fektetni az intézményrendszer kiépítésre is. Ennek megfelelően a Tanács 2000 májusában hozta létre a Polgári Válságkezelési Bizottságot⁶¹² azzal a megbízással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre.

A 2000. decemberi nizzai EU-csúcs *elnökségi következtetései* szerint a Polgári Válságkezelési Bizottság az alábbi elveket és követelményeket fogalmazta meg a rendőrségi képességekkel összefüggésben:

610 Európai Tanács Elnökségi jelentés az EU nem katonai válságkezeléséről Helsinki, 1999. december 10–11. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 96–97. p.

611 Ibid. 97–98. p.

612 Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management 2000/354/CFSP

- a megbízatások teljes skálája: az EU képes kell, hogy legyen a rendőri missziók teljes skálájának végrehajtására, a tanácsadástól a segítségnyújtáson és a kiképzés támogatásán keresztül egészen a helyi rendőri erők helyettesítéséig;
- egyértelmű hatáskör és megfelelő mandátum: az EU rendőri erejének alkalmazása világosan meghatározott vezérelveket igényel az erők feladatainak, jogkörének valamint a mandátumuk tekintetében;
- integrált megközelítési mód: a petersbergi feladatok terén folytatott uniós tevékenység erős összhangot követel meg a katonai és a polgári komponensek között, ezért azoknak integrált tervezési folyamatban kell részt venniük, és tevékenységüket koordinálva kell végezniük;
- szoros együttműködés a nemzetközi szervezetekkel: az EU-nak biztosítania kell, hogy erőfeszítései konzisztensek legyenek az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács tevékenységével, kerülve ugyanakkor a fölösleges párhuzamosságokat.⁶¹³

A Guatemalában, Horvátországban, Albániában, Mostarban, El Salvadorban, Bosznia-Hercegovinában, Kelet-Timorban és Koszovóban szerzett tapasztalatok alapján két nagyon fontos rendőrségi feladat fogalmazódott meg a polgári válságkezelés keretein belül: egyrészt a helyi rendőrség támogatása, másrészt a helyi rendőrség helyettesítése. A helyi rendőrség támogatása lényegében a helyi rendőrség oktatását, kiképzését, segítségét, tevékenységük figyelemmel kísérését és a tanácsadást jelenti. A helyi rendőrség helyettesítése során az európai rendőri erők végrehajtó hatáskörük gyakorlása során látják el a közrend védelmét, a közlekedés-rendészetet, a bűnügyi nyomozati tevékenységet, a szabálysértések kivizsgálását, a személy- és vagyonvédelmet, valamint nyilvános zavargások esetén a rendfenntartást. Ez utóbbi esetben számolni kell annak a lehetőségével, hogy a helyzet kicsúszik az európai rendőri erők ellenőrzése alól, amelynek következtében szükségessé válhat támogató katonai erők bevetése. A rendőri válságkezelési műveletek fent említett alapvető feladatainak meghatározása azért bírt központi jelentőséggel, mert ezt követően kerülhetett csak sor az alapfunkciók végrehajtását biztosító képességek kifejlesztésére.

Az EiT az alábbi területeken fogalmazott meg konkrét képesséfejlesztési célokat:

- a rendőri képességeket tartalmazó adatbázis fenntartása és fejlesztése;
- a tagállamok közötti információ-megosztás biztosítása az összekötőpontok hálózatának útján;
- a tagállamok együttműködésének fokozása a rendőri missziókra való kiképzés területén;
- a rendőri műveletek gyors megvalósításához szükséges logisztikai követelmények megtervezése és beépítése az általános tervezési folyamatba;
- együttműködés a katonai struktúrákkal.⁶¹⁴

A polgári válságkezelés másik három prioritási területével kapcsolatban a *2001. júniusi göteborgi Európai Tanácson* születtek meg a konkrét célkitűzések. A jogállamiság megszilárdításával kapcsolatban a tagállamok leszögezték: az EU nagy fontosságot tulajdonít a jogállamiság erősítésének, mert az a béke és a biztonság konszolidációjának

613 Európai Tanács Nizza, 2000. december 7–9. Az Európai Unió polgári válságkezelési aspektusainak erősítése. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 171–172. p.

614 Ibid. 173–174. p.

előfeltétele. A helyi rendőri erők újjászervezésére és megerősítésére tett erőfeszítések ugyanis csak akkor lehetnek tartósan sikeresek, ha a rendőrséget működőképes bírósági és büntetés-végrehajtási rendszer támogatja. A jogállamiság erősítését célzó missziók feladata elsősorban a helyi intézmények megerősítése tanácsadás, képzés vagy megfigyelési tevékenység útján. A helyi erők hiánya esetében azonban felhatalmazást kaphatnak végrehajtó funkciók ellátására is, de a helyi bírósági és büntetés-végrehajtási rendszerek újjászervezését a lehető legrövidebb időn belül meg kell kezdeni. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a bírók, ügyészek és más, a jogállamiság terén alkalmazható tisztségviselők és szakemberek képzését és felkészítését a missziók számára. Ezért önkéntes alapon kötelezettséget vállalnak arra, hogy 2003-ig képesek lesznek egy 200 fős szakember gárdát felállítani, akik megfelelően felkészültek a jogállamiság erősítését célzó válságkezelési műveletekre. A tagállamoknak fokozatosan ki kell fejleszteniük egy átfogó szabványrendszert a jogállamiság területén tevékenykedő tisztségviselők és szakértők kiválasztására, képzésére és felszerelésére vonatkozóan. Az EU szabványainak kompatibilisnek kell lenniük a releváns nemzetközi szervezetek standardjaival.⁶¹⁵

A polgári közigazgatás támogatása területén – reagálva a közigazgatási szakemberek iránti egyre növekvő igényre a válságkezelési műveletekben – az Európai Unió önként jelentkező igazgatási dolgozókból olyan állományt állít össze 2003-ig, amely képes a válságkezelési műveletekkel kapcsolatos polgári közigazgatási feladatok ellátására és rövid időn belül bevethető. Az így létrejövő uniós szakértőgárda feladatai alapvetően három területre összpontosulnak:

- központi államigazgatási funkciók: lakosság-nyilvántartás, tulajdon-nyilvántartás, politikai testületek választása, kinevezése, adózás, helyi közigazgatás, vámszervek;
- szociális funkciók: oktatás, szociális szolgáltatások, egészségügyi és orvosi szolgáltatások;
- infrastrukturális funkciók: víz- és energiaellátás, telekommunikáció, közlekedés, hulladékkezelés.

A szakértőgárda képes kell, hogy legyen a tanácsadói, képzési és megfigyelői tevékenység, valamint adott esetben végrehajtói feladat ellátására ezeken a területeken.⁶¹⁶

Végül a polgári védelem területén a tagállamok vállalták, hogy 2003-ig felállítanak:

- 2–3 értékelő és/vagy koordináló csoportot, amelyek a helyzettől függően 3–7 órán belül bevethetők;
- egy 2000 fős rövid időn belül alkalmazható polgári védelmi intervenciók csapatot;
- kiegészítő vagy speciális forrásokat a kompetens szolgálatoktól vagy társadalmi szervezetektől az egyes válságok során jelentkező igények kielégítése érdekében, amelyek 2–7 napon belül bevethetők.

Mivel a polgári védelem szervezete tagállamonként eltérő, és a tagállamok különböző forrásokat és szervezeteket vesznek igénybe a válságkezelés kapcsán, ki kell alakítani a polgári védelmi intervenciók csapatok átfogó kiképzési és gyakorlatozási koncepcióját.⁶¹⁷

615 Európai Tanács Göteborg, 2001. június 15–16. A válságkezelés polgári aspektusainak új konkrét céljai. In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003, 241–243. p.

616 Ibid. 244–245. p.

617 Ibid. 247–248. p.

2003. január 1-jén kezdődött az EU első polgári válságkezelési művelete, az EU rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában (EUPM), majd ezt követte nem sokkal a Volt Jugoszláv Macedón Köztársaság területén indított EUPOL Proxima. A Nyugat-Balkánon szerzett tapasztalatok számos kihívásra mutattak rá a nem katonai válságkezelés terén. 2004 májusában az Európai Unió tíz kelet-közép-európai taggal bővült, amelyek számos erőforrással és tapasztalattal rendelkeztek. Ezek az események, és a további válságkezelési műveletek iránti igény 2004-től újabb lendületet adtak a polgári képességfejlesztés folyamatának.

A 2004. június 15-i brüsszeli Európai Tanácson elfogadott Polgári Válságkezelési Akcióterv szerint a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia egyrészt megerősítette azt a korábbi szándékot, hogy az EU egy hatékony multilateralizmusra épülő nemzetközi rend kialakításán fáradozik, amelyben fokozottabb nemzetközi szerepvállalásra törekszik, másrészt felhívta a figyelmet az új globális kihívásokra, amelyekre az Európai Uniónak reagálnia kell. Ennek érdekében az alábbi területeken foglalmaztak meg újabb célkitűzéseket a tagállamok:

- bővítik azon szaktudás skáláját, amelyet az Unió a polgári műveletei során igénybe vehet; különösen hasznos az emberi jogok, a politikai kapcsolatok, a biztonsági szektor reformja, a közvetítés, a határőrizet, a lefegyverzés, a leszerelés terén szerzett tapasztalatok alkalmazása. Az EU-nak biztosítania kell, hogy ezek a szakértők rendelkezésre álljanak a jövőbeni nem katonai válságkezelési műveletekben;
- továbbfejlesztik a megfigyelő missziók végrehajtásához szükséges képességeket;
- fokozzák az EU katonai és polgári válságkezelési műveleteinek egymást erősítő hatását, elsősorban a képességek kialakítása és fejlesztése, valamint a műveletek tervezése és végrehajtása során;
- az ún. civil-civil válságkezelési tevékenységek koherenciájának erősítése érdekében a Bizottságon belül tovább folytatódik azon képességek fejlesztése, amelyeken keresztül gyors és hatékony segítséget tud nyújtani a KBVP keretében végrehajtott válságkezelési műveletekhez. A Bizottság által felügyelt közösségi keretek között folyó nem katonai válságkezelési tevékenység hosszú távú programjai és a KBVP keretében kivitelezett rövid távú válságkezelési tevékenység közötti kapcsolat és folytonosság csak így biztosítható;
- mind a katonai-civil, mind a civil-civil válságkezelési műveletek terepen való összehangolásában központi szerep jut az EU különleges képviselőinek, ezért a különleges képviselői irodákon belül ún. általános támogató funkció kialakításra kerül sor;
- fokozni kell a tagállamok nemzeti polgári válságkezelési képességei közötti interoperabilitást a közös kiképzésen és gyakorlatokon keresztül.⁶¹⁸

2004. november 22-én Brüsszelben került sor arra a *polgári képesség-felajánlási konferenciára*, amelynek miniszteri nyilatkozata szerint a kelet-közép-európai új tagokkal bővült uniós miniszterek szükségesnek tartották egy polgári fő célkitűzés kidolgozását annak érdekében, hogy kijelöljék az Európai Biztonsági Stratégiában megjelölt kihívásokra reagáló új célkitűzéseket, és meghatározzák az ezek eléréséhez szükséges eszközöket.

618 Európai Tanács, Brüsszel 2004. június 15. További tennivalók a civil válságkezelés számára. – Akcióterv
In: VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2004/2005, 124–128. p.

A dokumentum szerint az EU-nak fejlesztenie kell azon képességét, hogy többfunkciós, nem katonai válságkezelési forrásokat tudjon bevetni integrált módon. Az ilyen képesség-gek egyik lehetséges változatát jelenthetné civil válságkezelő csoportok felállítása.⁶¹⁹

A nyilatkozat kitér a tagállamok eddigi önkéntes felajánlásainak mértékére is. Ezek szerint a tagállamok 5761 főt a rendőrség, 631 főt a jogállamiság, 562 főt a polgári köz-igazgatás és 4968 főt pedig a polgári védelem területén ajánlottak fel válságkezelési műveletek végrehajtásához.⁶²⁰ Meg kell jegyezni azonban, hogy ezek a felajánlások csak papíron léteztek, a tagállamok által ténylegesen az EU-missziók számára rendelkezésre bocsátott személyi állomány a felajánlásoknak csak bizonyos hányadát tették ki.

A konferencia az alábbi feladatok ellátását tartotta szükségesnek a jövőbeni polgári KBVP missziók sikere érdekében:

- megfelelő művelési tervezési és támogató képességek kialakítása a Tanács Titkárságán belül annak érdekében, hogy az EU képes legyen egyidejűleg több műveletet megindítani és végrehajtani;
- megfelelő pénzügyi források biztosítása;
- a jelenlegi beszerzési szabályok módosítása abból a célból, hogy azok ne képezhessék a jövőben válságkezelési misszió megindításának gátját;
- annak biztosítása, hogy az EU és a tagállamok alkalmasak legyenek képességeiket rövid riasztási időn belül alkalmazni.⁶²¹

A 2004. december 16–17. között megtartott EiT fogadta el a *Polgári Fő Célkitűzés 2008* című dokumentumot, amely leszögezi, hogy a civil dimenzió fejlesztése része az EU általános politikájának, amely során a civil és katonai eszközök felhasználásával koherens választ ad a válságkezelési feladatok teljes spektrumában. Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy egy válság bekövetkezte előtt megelőző tevékenységek formájában cselekedjen, mivel az időben történő beavatkozás megakadályozhatja a helyzet tovább romlását. Mivel az EU polgári válságkezelési műveletei iránti igény folyamatosan növekszik, ezért az Uniót képessé kell tenni arra, hogy több missziót is végrehajthasson különböző beavatkozási területeken. Felmerült továbbá annak szükségessége is, hogy a válságkezelési missziókat hosszabb ideig legyen képes az EU fenntartani.⁶²²

A fenti célok elérése érdekében négy lépést határozott meg a dokumentum:

1. alapvető tervezési feltételezések és illusztratív scenáriók kidolgozása arra vonatkozóan, hogy az EU-nak milyen jellegű polgári missziókat kellene a jövőben elindítania (végrehajtási idő 2005. április);
2. képesség-igény lista kidolgozása (végrehajtási idő 2005. április): a scenáriók alapján megállapított műveletekhez szükséges igényeket (állomány, felszerelés, tervezési, logisztikai és misszió-támogatási eszközök, irányítási és vezetési képességek) számba kell venni;
3. a civil képesség-igény listához nyújtott nemzeti hozzájárulások értékelése és a képességbeli hiányosságok feltárása (végrehajtási idő 2005 vége). Az igények

619 Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, Brüsszel, 2004. november 22. Civil képesség-felajánlási konferencia miniszteri nyilatkozata. In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 80. p.

620 Ibid. 79. p.

621 Ibid. 81. p.

622 Európai Tanács Brüsszel, 2004. december 16–17. A 2008-as Civil Fő Célkitűzés. In: TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005, 127–128. p.

meghatározása után a tagállamok meg fogják erősíteni kötelezettség-vállalásait egy civil képességfejlesztési konferencián, a tagállami hozzájárulásokat pedig a Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Polgári Válságkezelési Bizottság fogja értékelni;

4. a civil fő célkitűzés folytatása: ennek során rendszeres felülvizsgálati rendszert kell kialakítani a képességi követelmények teljesítésének nyomon követésére.⁶²³

A 2008-as Polgári Fő Célkitűzéssel összhangban került felállításra 2005 júniusában a Polgári Reagáló Csoport (Civilian Response Team- CRT), amely a polgári válságkezelés gyorsreagálási képessége, és amely a tagállamok által előzetesen kiválasztott szakértőkből, a Tanács Főtitkárságának, valamint szükség esetén a Bizottság szakértőiből álló egység.⁶²⁴

A CRT rendeltetése:

- tényfeltáró missziók végrehajtása válságok vagy közelgő válsághelyzet esetén, amelynek révén hozzájárul a válságkezelési koncepció (CMC) kialakításához;
- gyors kezdeti műveleti jelenlét biztosítása abban az esetben, ha a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatot fogadott el;
- amennyiben a CRT megfelelő szakértelemmel rendelkezik a konfliktus-megelőzés, a stabilizáció és mediáció terén, akkor a konfliktus idején már a helyszínen működő uniós projektek és mechanizmusok érvényesülésének elősegítése.⁶²⁵

A Polgári Fő Célkitűzés 2008 revízióját és egyben a polgári válságkezelési képességek fejlesztésének folytatását jelentette a *Polgári Fő Célkitűzés 2010* című dokumentum, amelyet 2007. november 19-én fogadott el a Tanács. Az új célkitűzés központi elemét képezte annak biztosítása, hogy a tagállamok megfelelő számú és jól képzett szakembert bocsássonak a KBVP-műveletek rendelkezésére. Ennek érdekében a tagállamoknak rendszeresen nyilvántartást kellene vezetniük a potenciónálisan rendelkezésre bocsátható szakembereiről. Mint sok korábbi dokumentum, ez is kiemeli a civil és katonai képességfejlesztés összehangolásának fontosságát. Ez a törekvés ki kell, hogy terjedjen a Bizottság rendelkezése alatt álló válságkezelési képességekre, valamint a polgári válságkezelésben illetékes más nemzetközi szervezetek és nem kormányközi szervezetek képességeire is.⁶²⁶

3.2.2. A civil képességek területén kimutatható hiányosságok

A civil válságkezelési képességek kiépítése és fejlesztése érdekében tett fenti lépések ellenére azonban az EU számos területen küzd komoly hiányosságokkal. Az EU mint

⁶²³ Ibid. 129–130. p.

⁶²⁴ Council of the European Union Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format- Civilian Response Teams 2. p. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010462%202005%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F05%2Fst10%2Fst10462.en05.pdf> (letöltés dátuma: 2013.08.17.)

⁶²⁵ Ibid. 4. p.

⁶²⁶ Civilian Headline Goal 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf (letöltés dátuma: 2013.08.12.)

civil hatalom nagy hangsúlyt fektet a polgári válságkezelésre, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy a 2003 óta indított műveletei túlnyomó többsége a polgári válságkezelés területére esik. Az impozáns számok mögött azonban az EU által végrehajtott műveletek megítélése messze nem egységes, hiszen Korski és Gowan például úgy tartja, hogy: „Tíz évvel az ESDP létrehozatala után a legtöbb EU misszió kicsi, ambíció nélküli és stratégiaiailag irreleváns.”⁶²⁷

Ahogy az EU nem rendelkezik saját hadsereggel, úgy nem rendelkezik állandó polgári erővel sem, válságkezelési tevékenysége során a tagállamok biztosítják az adott művelet végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, ami azonban korántsem megy zökkenőmentesen.

Az egyik legfőbb problémát a polgári válságkezelési műveletekhez szükséges személyi állomány rekrutációja jelenti a tagállamok számára, a polgári válságkezelési területek szakértői – bírák, ügyészek, büntetés-végrehajtási dolgozók, rendőrök, közigazgatási szakemberek – ugyanis sem a képzésük során, sem a napi munkavégzésük helyeül szolgáló szervezet keretében nem számolnak az uniós válságkezelési művelet keretében zajló külföldi munkavégzés lehetőségével.⁶²⁸ A legtöbbjük pedig nem is szándékozik hat hónapot vagy akár annál többet is eltölteni messze a családjától, esetlegesen veszélyeztetve az otthoni karrierjét. Ráadásul a munkáltatók sem lelkesednek a kormányzattól érkező felkérés esetében, hiszen az adott munkaerő rendelkezésre bocsátása pénzügyi és munkaszervezési problémákat generálhat az adott szervezeten belül.⁶²⁹ A tagállamok által rendelkezésre bocsátott szakértők rekrutációjának nehézségét áthidaló megoldás lehetne a válságkezelési műveletek szerződéses állományának növelése, azonban mivel a szerződéses állomány fizetése a KKBP költségvetését terhelő kiadásnak minősül – amely rendre szűkösnek bizonyul –, a szerződéses állomány arányának növelése inkább csak elvi lehetőség.

További komoly problémát jelent a polgári válságkezeléseknél alkalmazott szakemberek képzése. A polgári válságkezelés képzési képességeiről a magyar elnökség ideje alatt készült áttekintés szerint a műveletek személyi állományának mintegy 25 százaléka nem kap telepítést megelőző képzést, illetve kiképzést, mert ez a fajta képzés tizenhét tagállamban kötelező csak, kilenc tagállamban mindössze ajánlott. A képzések tartalma is meglehetősen divergál, ugyanis tizenhét tagállamban általános kurzusok, tizenkilenc tagállamban művelet-specifikus kurzusok, tizenöt tagállamban pedig tematikus képzések érhetők el.⁶³⁰

Több uniós szintű kezdeményezés is született a civil állomány képzésének megszervezésére. 2001-ben a Bizottság indította el a Válságkezelés Civil Aspektusaira Irányuló Képzési Programot, amelynek keretében alakították ki a hálózatszerűen működő Válságkezelés Civil Aspektusaira Irányuló Képzés Európai Csoportját (European Group on Training for Civilian Aspects of Crisis Management- EGT). Az EGT tizenhárom képzési intézményt ölel fel több tagállamból, és 2002 és 2009 között hatvannyolc kurzust ajánlott 1399 szakértő számára.⁶³¹

627 KORSKI – GOWAN 2009, 11. p.

628 DOMISIEWICZ 2012, 9. p.

629 KORSKI – GOWAN 2009, 12. p.

630 DOMISIEWICZ 2012, 15. p.

631 2010-ben a programot átnevezték Európa Új Civil Válságkezelésre Irányuló Képzési Kezdeményezésére (Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management-ENTRI) <http://www.entriforccm.eu/origins-and-methodology.html>

A 2004-ben elfogadott „EU Képzési Konceptió-tervezet az ESDP területén” című dokumentum⁶³² keretében állították fel az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskolát (European Security and Defence College- ESDC) a stratégiai szintű képzés biztosítása céljából. Ugyan számos kurzus kapcsolódik a polgári válságkezeléshez, de az ESDC képzéseinek oroszlánrésze a katonai válságkezelés területére esik.

Kimondottan a rendőri állomány képzését szolgálja a Tanács által felállított Európai Rendőri Főiskola (European Police College- CEPOL)⁶³³ és a Bizottság által alapított Európai Rendőri Erők Képzése (European Police Force Training- EUPTF), ez utóbbi 2011-ig mintegy 1800 főnek biztosított műveleti szintű kiképzést.

Annak ellenére, hogy a kiképzési nehézségek minden tagállamot érintenek, mégsem vehető a 28 tagállam⁶³⁴ egy kalap alá, vannak ugyanis tagállamok, amelyek jóval komolyabban veszik azokat a kötelezettség-vállalásokat, amelyeket a képesség-felajánlások során tettek. Korski és Gowan négy csoportra bontja a tagállamokat aszerint, hogy milyen aktivitást mutatnak a válságkezelési műveletek sikerességéhez szükséges rekrutáció, a kiképzés, a tervezés és a kikérdezés területén:

- a professzionálisok: (Dánia, Finnország, Németország, Hollandia, Svédország és Nagy-Britannia) széleskörű és gyakran kötelező képzést biztosítanak a civil szakértők számára, kormányokon átnyúló, hosszú távú tervezési folyamatokat fejlesztettek ki, és a műveletekből visszatérő szakértőket rendszeresen kikérdezik a missziókból levonható következtetések céljából. A professzionálisok együtt 633 szakembert telepítettek a különböző KBVP missziók során, míg a Civil Fő Célkitűzésben 3258 főt ajánlottak fel. Látható tehát, hogy még a civil válságkezelés iránt legelkötelezettebb államok is a felajánlott erőknek csupán 19%-át telepítették.
- az igyekvők: (Ausztria, Belgium, Franciaország, Írország, Olaszország és Románia) csoportjába sorolt országok ugyan jelét adják annak, hogy készek civil képességeiket fejleszteni, azonban sok esetben komoly hiányosságok tapasztalhatók, mint például a kikérdezési eljárás terén Franciaországban és Olaszországban.
- az agnosztikusok: (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország) számára a polgári válságkezelés politikai értéke erősen vitatott, komoly hiányosságokkal küzdenek mind a tervezés, mind a kikérdezés területén.
- a közömbösek: (Bulgária, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg és Málta) esetükben minimális elkötelezettség tapasztalható a civil válságkezelés irányában. A csoportba tartozó országok közül csak Görögországban és Máltán van kötelező kiképzés, de csak a rendőrök számára. Ezen felül a tervezési és a kikérdezési eljárásuk is alulfejlett.⁶³⁵

632 Council of the European Union: Draft EU Training Concept in ESDP 11970/04 Brussels, 30 August 2004
633 DOMISIEWICZ 2012, 14. p.

634 Ugyan a dolgozat írásakor Horvátország már csatlakozott az EU-hoz, de az elemzés valójában csak a 27 korábbi tagállamra vonatkozik.

635 KORSKI – GOWAN 2009, 13–14. p.

4. ÖSSZEGZÉS

A KKBP és a KBVP finanszírozásának vizsgálatával kapcsolatban megállapítható, hogy a polgári és katonai válságkezelési műveletek költségeinek biztosítása különböző pénzügyi mechanizmusokon keresztül történik; civil műveletek esetén alapvetően az EU költségvetéséből (elsősorban a KKBP-büdzséből, illetve a Bizottság kezelésében álló egyéb pénzügyi eszközökből), katonai műveleteknél pedig műveleti közös költségek esetén az Athena mechanizmuson keresztül, illetve a közös költségnek nem minősülő kiadások esetén az adott műveletet támogató tagállamok védelmi költségvetéséből. Az Unió külkapcsolati tevékenységeinek, és ezeken belül a polgári és katonai válságkezelési műveleteinek finanszírozása tehát jelenleg egy rendkívül komplex, fragmentált és nehezen átlátható rendszeren keresztül történik. Az átfogó megközelítést, azaz a civil-civil és civil-katonai koordinációt szolgálná ezeknek a finanszírozási mechanizmusoknak az egységesítése. Margriet Drent és Dick Zandee három opciót vázolt fel e tekintetben:

- egy integrált, azaz a polgári és a katonai válságkezelési műveletek, valamint a közösségi külkapcsolati politikaterületek finanszírozását egyaránt felölelő ún. KKBP-Alapot kellene létrehozni az Unió költségvetésén belül, amelyre tehát az európai parlamenti scrutiny kiterjedne;
- ugyanezen integrált KKBP-Alap uniós költségvetésen kívüli létrehozása az EP utólagos kifizetési engedélyezésével;
- végül az egységesítés irányában ható minimalista megoldást az jelentené, ha integrálnák egyrészt a közösségi külkapcsolati tevékenységek finanszírozását szolgáló pénzügyi eszközöket, beleértve az Európai Fejlesztési Alapot is, másrészt kialakítanák a KBVP keretében elindított polgári és katonai válságkezelési műveletek közös finanszírozását szolgáló Műveleti Alapot.⁶³⁶

Az Európai Unió rendelkezésére álló katonai és polgári válságkezelési képességek vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy a KBVP első tíz évében a tagállamoknak sikerült ugyan néhány előrelépést tenniük a haderőreform és a képességfejlesztés terén, azonban ez a folyamat egyrészt igen lassú, másrészt nem olyan arányú, mint amelyet a vizsgált időszakban elindított missziók száma és a végrehajtásuk során feltárt hiányosságok mennyisége indokolt volna.

Az EU polgári és katonai képességfejlesztési mechanizmusának célja, hogy az Unió a petersbergi feladatok teljes skálájának ellátásához szükséges képességekre tegyen szert. A képességfejlesztési mechanizmus fontos mérföldkövei az EU soros elnökségének elnökségi következtetései, a polgári és katonai Fő Célkitűzések, valamint az Európai Védelmi Ügynökség és a Bizottság kezdeményezései.

A képességfejlesztés azonban egy permanens folyamat, amely állandó tagállami köztelezettség-vállalást igényel az EU intézményeinek koordinációja mellett. Ezt mi sem támasztja alá jobban, mint hogy a korábbi külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, Cathrine Ashton és az EDA vezetője, Claude-France Arnould 2013. október 15-én nyújtották be a KBVP-re vonatkozó jelentésüket, amely a 2013. decemberi Európai Tanács ülése számára fogalmazott meg prioritási területeket az uniós biztonság- és védelempoli-

636 DRENT – ZANDEE 2010, 56. p.

tika megerősítése érdekében.⁶³⁷ A dokumentum vizsgálata azonban rámutat arra is, hogy a képességfejlesztés kapcsán születő dokumentumok és kezdeményezések többé-kevésbé évek óta ugyanazokat a prioritási területeket emelik ki, azaz ezen területek fejlesztése folyamatos gondot jelent a KBVP számára. Ilyen prioritás többek között a válságkezelési műveletek tervezésében és végrehajtásában érvényesítendő átfogó megközelítés továbbfejlesztése, a nemzetközi partnerekkel (elsősorban az ENSZ-szel, a NATO-val, az EBESZ-szel és az Afrikai Unióval) való együttműködés fokozása, a katonai gyorsreagálási képességek, kiemelten az EU-harccsoportok fejlesztése, a stratégiai szállítás és kiemelten a légi szállítás terén mutatkozó hiányosságok felszámolása, vagy éppen a megfelelő számú és szakértelemmel bíró polgári szakértők rendelkezésre bocsátása.

Mivel a KBVP kormányközi együttműködés alá eső politikaterület, a képesség-fejlesztés és a képességek rendelkezésre bocsátása a tagállamok számára jelent elsődleges kötelezettséget. Ahogyan láthattuk azonban, a tagállamok védelmi kiadásai mind abszolút értékben, mind GDP-arányosan évek óta csökkenő tendenciát mutatnak. A védelmi kiadások további csökkenéséhez járult hozzá a 2008-ban kirobbant globális gazdasági és pénzügyi válság, valamint az annak következtében végrehajtott tagállami költségvetési megszorítások. A védelmi kutatás, fejlesztés és beruházás azonban igen költséges ágazatok, ráadásul a katonai, védelmi berendezések ára folyamatosan növekszik, ezért a tagállamoknak kettős szorítással kell szembenéznük: egyrészt a romló fiskális kondíciókkal, másrészt az új biztonsági kihívások hatékony kezeléséhez elengedhetetlen eszközök beszerzésének szükségével. A kettős szorításból való kitörésre próbál alternatív megoldásokat nyújtani az Európai Védelmi Ügynökség, valamint az Európai Bizottság egy közös európai védelmi piac kialakítása, vagy éppen a „pooling and sharing” projektek útján.

637 Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy Brussels, 15 October 2013 http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.17.)

V. ESETTANULMÁNYOK A NYUGAT-BALKÁNRA

1. A NYUGAT-BALKÁN STRATÉGIAI JELENTŐSÉGE ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ERŐFESZÍTÉSEI A RÉGIÓ STABILIZÁLÁSÁRA

Az 1990-es évek nyugat-balkáni⁶³⁸ konfliktusai több szempontból is komoly hatással voltak az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásra. Egyrészt földrajzi közelsége miatt a térség konfliktusai közvetlen biztonsági kockázatot jelentettek az EU-tagországok számára, amely cselekvésre sarkallta az EU-t, másrészt a Jugoszlávia felbomlását követő délszláv háborúk egybe estek azzal az elhatározással, amely szerint az Unió, a közös kül- és biztonságpolitika révén, fokozni kívánta nemzetközi szerepét. „Eljött Európa órája”⁶³⁹-fogalmazta meg Jacques Poos luxemburgi miniszterelnök a Külügyminiszterek Tanácsának elnökeként 1991 júniusában.⁶⁴⁰

Az 1992–93-ban újtárra indított KKBP tehát rögtön komoly próbatétellel találta szemközt magát, a délszláv válság kezelésével. Az EU azonban a tagállamok közötti konszenzus,⁶⁴¹ valamint a válságkezeléshez szükséges eszközök hiányában inkompetensnek mutatkozott a fegyveres konfliktusok kezelése, azaz a válságkezelés területén. Mind a boszniai háborúnak, mind a koszovói albánokat ért etnikai tisztogatásoknak amerikai szerepvállalással sikerült csak véget vetni. Az 1997-es albániai és az 1998–99-es koszovói események végül ráébresztették az Európai Unió tagországait arra, hogy katonai-védelmi kérdésekre is ki kell terjeszteniük a közös kül- és biztonságpolitika területén kialakított együttműködésüket. A Nyugat-Balkán különböző intenzitású fegyveres konfliktusai, és a kezelésük kapcsán tanúsított tehetetlenség tehát komoly generátorként hatott a közös biztonság- és védelempolitika 1999-es elindításakor.

Az EU Balkán-politikájában a 2000-es év jelenti a fordulópontot, amiktől sokkal koherensebb és proaktívabb szerepvállalásról beszélhetünk, ami kiegyenlítettebbé tette az EU

638 A Nyugat-Balkán kifejezés inkább politikai, mint földrajzi fogalom, amely alatt – az egyik legelfogadottabb értelmezés szerint – Szlovénia kivételével Albániát, Horvátországot, Bosznia-Hercegovinát, Szerbiát, Montenegrót, Macedóniát és Koszovót értjük.

639 Id. LEHNE 2004, 111. p.

640 Az optimista hozzáállást támasztotta alá, hogy a kijelentés megtételét megelőzően sikerült európai közvetítéssel a brioni tárgyalások kapcsán véget vetni a szlovéniai háborúnak. Pár héttel később a horvátországi események azonban már rámutattak az EK hiányosságaira.

641 Vita bontakozott ki rögtön a délszláv válság kezdetén Szlovénia és Horvátország függetlenségének elismeréséről.

és az USA régióban betöltött szerepét.⁶⁴² A fordulat háttérében számos tényező húzódtott, többek között, hogy Franjo Tudjman 1999. novemberi halálával és Slobodan Milosevics 2000 szeptemberében bekövetkezett bukásával már minden nyugat-balkáni államban demokratikus erők kerültek hatalomra, amely jelentősen csökkentette egy újabb, nagy intenzitású fegyveres konfliktus kitörését. A KBVP 1999-es elindítása és a 2000-es évek elejét jellemző gyors ütemű intézményépítés, valamint a polgári és katonai válságkezeléshez szükséges képességfejlesztés területén tett erőfeszítések szintén elősegítették az EU kezdeményező és hatékonyabb fellépését. Végül, de nem utolsó sorban megemlítendő az a tapasztalat, amelyet az Unió az 1990-es években gyűjtött a régió országaival kapcsolatban. Az 1990-es évek elején nagyon kevés Balkán-szakértővel rendelkeztek a tagállami külügyminisztériumok, amely természetesen a délszláv válság kapcsán megváltozott, és a 2000-es évekre nemcsak a számuk nőtt meg ugrásszerűen, hanem sikerült az EU-n belül olyan struktúrákat kialakítani,⁶⁴³ amelyek a tapasztalatcsere és a közös elemzések elkészítésének keretétől szolgálnak.⁶⁴⁴

A fenti tényezők mellett azonban az a körülmény is kiemelendő, hogy a koszovói konfliktus lezárásával és Szerbia demokratikus átalakulásával továbbra sem lehetett a régió teljes stabilitásáról beszélni, amely az EU-t további erőfeszítésekre sarkallta. 2001-ben Macedóniában az albán kisebbség Koszovói Felszabadítási Hadsereg (UCK) segítségével végrehajtott gerilla-akciói polgárháború kitörésével fenyegetettek.⁶⁴⁵ 2004 nyarán, ezúttal macedón szélsőséges nacionalista csoportok tüntetései és zavargásai veszélyeztették az ország stabilitását. 2004 márciusában Koszovóban törtek ki etnikai villongások, amelyek 19 halálos áldozattal és megközelítőleg négyezer szerb kisebbségi lakóhelyének elhagyásával jártak. Természetesen Koszovó státusának kérdése és a 2008-as függetlenség kikiáltása további veszélyt jelentett a térség stabilitására. Nem volt egészen megnyugtató Szerbia és Montenegró államszövetségének konstrukciója sem, amely azonban 2006-ban, a montenegrói népszavazást követően Montenegró békés kiválásával zárult.

A régió stabilitásának megőrzését célozta az 1999-es német elnökség alatt újjáindított Délkelet-európai Stabilitási Paktum és a stabilizációs és társulási folyamat (Stabilisation and Association Process- SAP). Az előbbi keretében a délszláv államok, az EU tagállamai, több nemzetközi szervezet, valamint harmadik országok állítottak fel brüsszeli központtal egy nemzetközi szervezetet, amelynek célja a béke, a demokrácia, az emberi jogok és a gazdasági fejlődés elősegítése a Balkánon. A Paktum országai három, ún. munkaasztal keretében végzik tevékenységüket. Az első munkaasztal a demokratizálás és az emberi jogok, a második a gazdasági újjáépítés, fejlődés és együttműködés, a harmadik pedig a biztonságpolitika témája köré szerveződött.⁶⁴⁶ A SAP keretében pedig az EU új szerződéses kapcsolatot épített ki a térség országaival, a stabilizációs és társulási megállapodásokat.

A térség stabilitásának biztosítása mellett a 2000-es évek elején egyre többször merült fel a nyugat-balkáni államok uniós tagságának távlati lehetősége is. Már az 1999 júniu-

642 LEHNE 2004, 112. p.

643 Kiemelendő az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének 2002. januári felállítása.

644 LEHNE 2004, 112–113. p.

645 A 2001-es konfliktus az EU közvetítésével aláírt Ohridi Megállapodással zárult, amelynek következményeként megszavazott alkotmánymódosítás hivatalos nyelvé tette Macedóniában az albánt is, biztosította a kisebbséghez tartozók számára az arányos képviseletet a közigazgatásban, valamint a rend- és honvédelmi erők vezetésében, és kiszélesítette a helyi önkormányzatok jogköreit.

646 <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp> (letöltés dátuma: 2013.10.20.)

sában Kölnben elfogadott Délkelet-európai Stabilitási Paktum alapító dokumentuma is megemlíti a térség országainak európai integrációs perspektíváit, a 2000. júniusi feirai EU-csúcson pedig a tagállamok leszögezték, hogy céljuk a délszláv térség országainak teljes integrációja, és hogy a régió minden országára potenciális tagjelöltként tekintenek.⁶⁴⁷ A nyugat-balkán országainak európai integrációs perspektívája szempontjából a legtöbbet emlegetett dokumentumnak a 2003-as thesszaloniki EU-csúcs elnökségi következtetései tekinthetők, amelyben a tagállamok egyrészt megerősítik elkötelezettségüket a térség országainak európai integrációs törekvéseivel szemben, másrészt ennek elősegítése céljából elfogadták a Thesszaloniki Agenda elnevezésű dokumentumot.⁶⁴⁸ A thesszaloniki csúcsot követően a stabilitási és társulási megállapodások a nyugat-balkáni országok integrációs törekvéseit szolgálják.⁶⁴⁹

A Tanács 533/2004/EK határozata a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerség elindításáról döntött. A partnerség célja annak támogatása, hogy a nyugat-balkáni országok végrehajtsák a stabilizációs és társulási folyamatot, valamint a csatlakozásuk érdekében teljesítsék a szükséges kritériumokat. Egységes keretet szolgáltatnak a meghozandó reformokhoz, és pénzügyi forrást biztosítanak azok végrehajtásának finanszírozásához. A partnerségben érintett országok pedig ütemezéssel ellátott cselekvési terveket dolgoznak ki, valamint meghatározzák, hogyan szándékoznak eleget tenni az Európai Unióba történő további integráció követelményeinek.⁶⁵⁰

A fenti erőfeszítések mellett az EU a régió stabilitásának megőrzése és fokozása érdekében 2003 januárjában Bosznia-Hercegovinában elindította a közös biztonság- és védelempolitika keretében első válságkezelési műveletét, az EUPM Bosznia-Hercegovinát. Ezt követte 2003 márciusában az első katonai művelet Macedóniában Concordia néven, amely 2003 decemberében rendőri misszióként folytatta tevékenységét Proxima elnevezéssel. Az Unió eddigi legnagyobb katonai műveletét, az EUFOR Altheát 2004 decemberében Bosznia-Hercegovinába telepítette, átvéve a NATO békefenntartó műveletének feladatait. Végül, de nem utolsó sorban 2008-ban indult útjára az EU eddigi legátfogóbb jogállami missziója Koszovóban, az EULEX. A következőkben a Bosznia-Hercegovinába telepített EUPM és EUFOR Althea, valamint a koszovói EULEX tevékenységét tekintjük át.

647 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (letöltés dátuma: 2013.10.20.)

648 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf 12–13-p. (letöltés dátuma: 2013.10.20.)

649 Az EU stabilizációs és társulási megállapodást kötött 2001-ben Macedóniával és Horvátországgal, 2006-ban Albániával, 2007-ben Montenegróval, 2008-ban pedig Bosznia-Hercegovinával és Szerbiával. Koszovóval 2013. júniusban indultak meg a stabilizációs és társulási megállapodáshoz vezető tárgyalások.

650 http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_hu.htm (letöltés dátuma: 2013.10.20.)

2. AZ EU VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGE BOSZNIA-HERCEGOVINÁBAN: AZ EUPM ÉS AZ EUFOR ALTHEA

2.1. Az EUPM Bosznia-Hercegovina

2.1.1. Előzmények

Bosznia-Hercegovinában 1992. március 1-jén tartottak népszavazást az ország függetlenné válásáról, amelyen – a szerbek bojkottja mellett – a szavazók 99 százaléka a függetlenség mellett voksolt, amelyet az Európai Közösség tagállamai április 6-án ismertek el.⁶⁵¹ Ahelyett azonban, hogy ezzel az aktussal Brüsszel megelőzte volna a fegyveres konfliktust – mint ahogyan azt eredetileg remélte – szerb irreguláris csapatok támadtak muszlimok lakta falvakra és városokra Kelet-Boszniában, majd a Jugoszláv Néphadsereg is csatlakozott a támadásokhoz. Pár hónapon belül eszkalálódtak a harcok a horvát-bosnyák koalíció és a szerbek között. A háborúnak a NATO katonai intervenciója, illetve a washingtoni közvetítéssel megkötött Daytoni Békeszertződés vetett véget 1995 végén.

Az 1995. december 14-én Párizsban aláírt megállapodás értelmében Bosznia-Hercegovina nemzetközi jogilag fennmaradt, de két széles önállósággal bíró országrészre, úgynevezett entitásra oszlak: a terület 51 százalékát birtokló Bosnyák-Horvát Föderációra (Föderáció) és a területek 49 százaléka fölött regnáló boszniai Szerb Köztársaságra. A Föderáció tíz további kantonra osztható, amelyek némelyikét horvát, némelyikét bosnyák dominancia jellemzi.

A Daytoni Békeszertződés negyedik melléklete tartalmazza Bosznia-Hercegovina alkotmányát, amelynek értelmében a központi állami intézmények⁶⁵² hatáskörébe tartozik a külpolitika; a külkereskedelem; a vámügyek; a monetáris politika; az állami intézmények költségvetésének meghatározása; a Bosznia-Hercegovina nemzetközi kötelezettség-vállalásaiból adódó pénzügyek; a bevándorlás és menekültügy; a nemzetközi és az entitások közti bűnügyi együttműködés, beleértve az Interpollal való kapcsolattartást; a közösségi és nemzetközi kommunikációs rendszerek kiépítése és működtetése; az entitások közti szállítás és fuvarozás szabályozása; valamint a légi forgalom ellenőrzése. Az entitások saját elnökkel, parlamenttel és kormánnyal rendelkeznek, hatáskörükbe tartozik – többek között – a szomszédos államokkal való párhuzamos kapcsolattartás Bosznia-Hercegovina szuverenitásának és területi integritásának tiszteletben tartása mellett, nemzetközi szerződések kötése a Parlamenti Közgyűlés beleegyezésével, valamint a területükön tartózkodó személyek biztonságát szavatolni képes rendvédelmi szervek felállítása és működtetése.⁶⁵³

A boszniai rendőrség mind jogilag, mind politikailag, mind etnikailag megosztott volt ez idő tájt. Az alkotmány értelmében a rendőrség megszervezése és fenntartása az entitások hatáskörébe tartozik. A Szerb Köztársaság, amely a Föderációnál centralizáltabb entitás, egységes rendőri szervet hozott létre, amely csak területi alapon oszlott további egységekre. Ezzel szemben a Föderáción belül tizenegy különböző és egymástól füg-

651 JUHÁSZ J. 1997. 88. p.

652 Parlamenti Közgyűlés, Elnökség, Minisztertanács, Alkotmánybíróság, Központi Bank.

653 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina Annex 4 Constitution of Bosnia and Herzegovina Article III. http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)

getlen rendőri erő jött létre: tíz kantonbeli rendőrség és egy szövetségi szintű rendőrség, amelynek a feladata a kantonhatárokon átnyúló bűncselekmények üldözése volt. Ráadásul Brcko Körzetnek, amely nemzetközi felügyelet alá került, saját rendőrsége volt. Ezek a rendőri erők mind méretükben, mind szervezeti struktúrájukban, mind a tevékenységüket meghatározó jogszabályokban és eljárásokban rendkívül eltérő képet mutattak.⁶⁵⁴

A fent említett fragmentáltságon túl Bosznia politikai és rendőrségi kultúrája nagymértékben mutatott eltérő képet a Nyugat-Európában kialakult struktúráktól, és két súlyos negatív örökséggel kellett megbirkóznia, amelyek a háború előtti Jugoszláviában gyökereztek. Egyrészt meg kell említenünk a rendőrség operatív tevékenységébe való politikai beavatkozás jelenségét, másrészt a jugoszláv rendőrség szervezeti kultúrájából adódó számos működési rendellenességet, úgy mint a túlságosan centralizált rendőrségi döntéshozatalt, továbbá a felelősségi viszonyok tisztázatlanságát vagy éppen azok teljes hiányát.⁶⁵⁵

A háború végével a boszniai rendőrség tehát az alábbi kihívásokkal szembesült:

- intézményi fragmentáltság;
- politika és etnikai befolyásoltság,
- diszfunkcionális szervezeti kultúra;
- a politikai szélsőségek és a bűnözés közötti szimbiózis.

2.1.2. A nemzetközi igazgatás kiépítése; az ENSZ Főmegbízott és a Nemzetközi Rendőri Erő tevékenysége

A háborút követően a nemzetközi közösség hozzálátott, hogy Bosznia-Hercegovinát a nyugati politikai és gazdasági értékrendnek megfelelően újjáépítse. A Daytoni Békeszerződés értelmében az ország lényegében nemzetközi igazgatás alá került, amelyen belül kiemelendő a kulcspozíciót betöltő ENSZ Főmegbízott és hivatalának tevékenysége. A megállapodás tizedik melléklete tartalmazza a békeszerződés végrehajtásának polgári aspektusait. Ennek keretében kell biztosítani az infrastruktúra helyreállítását és a gazdaság rekonstrukcióját, az alkotmányos és politikai intézményrendszer kiépítését, az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítását, valamint a szabad és tisztességes választások lebonyolítását.⁶⁵⁶

A fenti feladatok ellátása érdekében a szerződés számos nemzetközi intézményt hozott létre, és ruházott fel hatáskörrel. Ezen intézmények tevékenységét hivatott összehangolni az ENSZ Főmegbízott, akinek munkáját a szarajevói székhelyű Főmegbízott Hivatala (Office of High Representative- OHR) segíti. A szarajevói központon kívül kezdetben három regionális képviselőt tartott fenn a hivatal: Banja Lukában, Mostarban és Brcko Körzetben, 2013-ban azonban már csak Banja Lukában működött regionális iroda.⁶⁵⁷

A Békevégrehajtó Tanácsot (Peace Implementation Council- PIC) a Daytoni Békeszerződés tárgyalásainak sikeres lezárása után, az 1995. december 8–9. között London-

654 MÜHLMANN 2008, 44. p.

655 Meg kell jegyeznünk, hogy a háború alatt a fenti jellemzőkkel bíró, ám korábban integrált rendőrség –alapvetően az etnikai törésvonalak mentén – felbomlott, és kulcsszerepet játszott a különböző etnikai csoportokat érintő atrocitásokban.

656 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina Annex 10 Article 1. http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=366 (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

657 <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/doc/org-chart.gif> (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

ban tartott konferencián hozták létre. A testület azon országokból és szervezetekből álló fórum, amelyek valamilyen módon támogatják a bosznia-hercegovinai békefolyamatot. A konferencián létrehozták továbbá a Békevégrehajtó Tanács Irányító Testületét (Steering Board- SB), amely a Főmegbízott elnökletével a PIC végrehajtó szerve.⁶⁵⁸ Az Irányító Testület fő feladata, hogy a Főmegbízottat politikai iránymutatásokkal lássa el. A Főmegbízott személyére is ez a testület tesz ajánlást, amelyet ezt követően az ENSZ Biztonsági Tanácsa hagy jóvá.⁶⁵⁹

A Főmegbízott mandátuma eredetileg a boszniai békeépítési folyamatban résztvevő nemzetközi szereplők tevékenységének koordinálására terjedt ki, azonban a Békevégrehajtó Tanács Irányító Testületének 1997-es bonni találkozóján újraértelmezték, és módosították a Főmegbízott mandátumát, sokkal erősebb végrehajtó hatáskört biztosítva számára a polgári válságkezelés területén.⁶⁶⁰ A felhatalmazás kiterjesztése egy korábban példátlan hatalmat adott a Főmegbízott kezébe, amellyel az, főleg a 2002 és 2006 között „regnáló” Paddy Ashdown élt is.⁶⁶¹

A Főmegbízott és hivatalának tekintélye azonban 2006 óta fokozatosan csökkent. Ennek okaként elsősorban az a döntés jelölhető meg, miszerint a rendőrségi és az alkotmányreform meghirdetésével párhuzamosan 2005-ben bejelentették a Főmegbízotti Hivatal 2006. júniusi bezárását, illetve, hogy a Paddy Ashdownt követő Főmegbízott, Christian Schwarz-Schilling jóval gyengébb mandátummal lett felruházva 2006-ban, mint elődje. A Békevégrehajtó Tanács Irányító Testülete 2008 februárjában az alábbi célkitűzések realizálását tűzte ki a Főmegbízotti Hivatal bezárásának feltételül:

- az állami vagyon elosztása a központi állam és az entitások között;
- a katonai vagyonelemek elosztása;
- Brcko Körzet jogállásának rendezése;
- pénzügyi stabilitás biztosítása;
- a joguralom és a jogállamiság megszilárdítása Boszniában;
- Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása az EU-val;
- valamint az Irányító Testület kedvező helyzetértékelő jelentése Boszniáról.⁶⁶²

A Békevégrehajtó Tanács Irányító Testülete 2008 februárja óta folyamatosan figyeli a fenti követelmények teljesítése területén elért eredményeket, mivel azonban a fenti feltételek mind a mai napig nem teljesültek teljes mértékben – elsősorban Bosznia vezető politikai erői közötti krónikus egyet nem értés okán – a Főmegbízotti Hivatal bezárására nem kerülhetett sor.

A Nemzetközi Rendőri Erő (International Police Task Force- IPTF) létrehozásáról a Daytoni Békeszerződés tizenegyedik melléklete rendelkezett. Ennek értelmében az IPTF élén a megbízott állt, akit az ENSZ Főtitkára nevezett ki az ENSZ Biztonsági Tanácsával folytatott konzultációt követően. Az IPTF felett a Főmegbízott gyakorolt ellenőrzést, ennek keretében iránymutatásokkal láthatta el az IPTF-megbízottat, aki

658 Az Irányító Testület tagjai: Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, Japán, Oroszország, Nagy-Britannia, Egyesült Államok, az EU soros elnöke, az Európai Bizottság, valamint az Iszlám Konferencia Szervezete, amelyet Törökország képvisel.

659 http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=38563 (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

660 http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612 (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

661 Ashdownt a The Times Paddy King-ként emlegette.

662 http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=46773 (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

rendszeres időközönként jelentést volt köteles készíteni a Főmegbízott számára tevékenységéről.⁶⁶³

Az IPTF egyik legfontosabb célkitűzése az volt, hogy nyilvántartásba vegye, majd megvizsgálja a boszniai rendvédelmi szervek tagjait, majd ezt követően eltávolítsa azokat, akik nem megfelelően képzettek vagy háborús bűnök elkövetésével hozhatók összefüggésbe. Ennek az átvilágítási és igazolási eljárásnak az eredményeképpen számottevően csökkent a rendőrség létszáma a közvetlenül a háború utáni időszakban jellemző 50–60 ezerről 2002 végéig megközelítőleg mintegy 16 ezer főre.⁶⁶⁴

Az alkalmatlan személyek eltávolításával párhuzamosan az IPTF hozzálátott a kisebb-ségi csoportokból való nagyobb számú toborzáshoz. A későbbiekben az IPTF részt vett az állami szintű rendőrség megszervezésében és megerősítésében. Az entitásokban – Szarajevóban és Banja Lukában – rendvédelmi egyetemek nyíltak, 2000-ben létrejött az Állami Határszolgálat (State Border Service- SBS), majd 2002-ben az Állami Információs és Védelmi Ügynökség (State Information and Protection Agency- SIPA).⁶⁶⁵

AZ ENSZ Főtitkár 2001 közepén vetette fel az IPTF Boszniából való kivonásának lehetőségét, ám szinte ezzel egy időben többen is felhívták a figyelmet arra, hogy az IPTF eredményei ellenére, messze nem sikerült biztosítani a rendvédelmi szervek megfelelő működését az országban; továbbra is gondot jelentett – többek között – az állomány nem megfelelő képzettsége, az alulfizettség és ezzel összefüggésben a korrupció, valamint a rendőri szervek politikai és etnikai befolyásoltsága. Felmerült tehát annak szükségessége, hogy az ENSZ-missziót kövesse egy, az IPTF sikereit őrző, illetve a rendőrségi szektor további fejlesztését célzó, elsősorban regionális, tehát európai felelősségvállalás, illetve ennek manifesztációjaként egy európai rendőri misszió. Elsőként az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet jelezte szándékát, miszerint kész folytatni az IPTF munkáját Boszniában. Majd nem sokkal ezt követően – elsősorban a franciák ösztönzésére – az EU felismerte, hogy milyen lehetőségeket rejtene magában egy önálló EU-misszió. Egyrészt annak demonstrálását, hogy az EU kész egy fokozottabb szerepvállalásra a Nyugat-Balkán biztonságának szavatolásában, másrészt annak bizonyítását, hogy a frissen kialakított európai biztonság- és védelempolitika a tagállamok gyakorlatban is működő együttműködését jelenti. 2001 novemberében egy felderítő, majd 2002 elején egy tényfeltáró küldöttséget delegált a Tanács Boszniába. 2002 februárjában pedig sor került a hivatalos felajánlásra, miszerint az EU kész rendőri missziót indítani Boszniában.⁶⁶⁶

2.1.3. AZ EUPM mandátuma és szervezeti felépítése

Az Unió első polgári válságkezelési műveleteként elindított EUPM jogalapját a Tanács 2002/210/KKBP együttes fellépése jelentette, amely 2003 januárjától 2005 decemberéig jelölte meg a misszió időtartamát (EUPM1), amit ezt követően négyszer hosszabbítottak meg: 2006. januártól 2007 decemberéig (EUPM2), 2008. januártól 2009

663 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina Annex 11 Article 2 http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=36 (letöltés dátuma: 2013.10.22.)

664 MÜHLMANN 2008, 46. p.

665 Ibid. 46. p.

666 MERLINGEN – OSTRAUSKAITÉ 2006, 60. p.

decemberéig (EUPM3), 2010 januárjától 2011 decemberéig (EUPM4), valamint 2012 januárjától 2012 júliusáig (EUPM5). A válságkezelési művelet fenti fázisait nem pusztán a Tanács meghosszabbításról hozott normatív döntései alapján célszerű elkülöníteni, hanem az alapján is, hogy a mandátum-meghosszabbítások során hogyan módosult a tanácsi felhatalmazás tartalma, illetve, hogy ezzel összefüggésben mire helyeződött át az EUPM tevékenységének fókusz. Az EUPM különböző fázisainak megkülönböztetése továbbá az áttekinthetőség megkönnyítését is célozza, hiszen az EUPM esetében egy tíz éven át működő misszióról van szó.

Az EUPM 2003. január 1-jén történő elindítását egy elő-tervezési (2001. december–2002. január) és egy tervezési időszak (2002. március–2003. január) előzte meg. Az elő-tervezési fázisban a Tanács három tényfeltáró missziót küldött Szarajevóba, azzal a céllal, hogy azok felmérjék az ENSZ égisze alatt működő IPTF eredményeit, és összegyűjtsék a Boszniában indítandó művelethez szükséges információkat. A későbbiek során azonban világossá vált, hogy a tényfeltáró küldöttségek mandátumának rövidege, valamint a tény, hogy a tevékenységük kizárólag a fővárosra terjedt ki, számtalan hiányosság és félreértés forrása lett a tervezési időszakban.⁶⁶⁷

A tervezési időszakban az EUPM előkészítését a Tervező Csoport végezte 2002. április 15. és 2002. december 31. között, amelynek feladata a műveleti koncepció, valamint az ezen alapuló műveleti terv és stratégiai végrehajtási terv kidolgozása volt. A fenti műveleti dokumentumok elkészítésén túlmenően a Tervező Csoport felmérte, hogy mely helyi rendvédelmi erőkhöz és azok mely szervezeti egységeihez történjen majd az EUPM keretén belül működő rendőrök telepítése, kidolgozta az áruk és szolgáltatások beszerzésére irányuló eljárások rendjét, valamint elkészítette az EUPM rendőreinek, civil szakértőinek és a nemzetközi állományának munkaköri leírásait. Az elő-tervezési időszak hiányosságaiból is fakadóan a tervezési időszakban nem sikerült minden esetben pontosan felmérni az EUPM működéséhez szükséges infrastrukturális, pénzügyi, technikai igényeket, és ez a misszió első időszakának programjaira és projektjeire rányomta a bélyegét.⁶⁶⁸

Az EUPM1-nek meglehetősen széles, ugyanakkor sok esetben nehezen értelmezhető felhatalmazást adott a Tanács. A misszió mintegy ötszáz fős állományának elsődleges feladata az volt, hogy a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatnak megfelelően működő rendőri struktúrát hozzon létre Boszniában. Ennek érdekében a misszió segítő (mentoring), ellenőrző (monitoring) és felügyeleti, vizsgálati (inspecting) tevékenységet folytatott.⁶⁶⁹ Mind a feladat, mind a tevékenységek meghatározása kapcsán azonban kérdések merültek fel. Egyrészt az EUPM elindításakor nem létezett egy közös megegyezésen alapuló katalógusa a legjobb európai gyakorlatnak a rendőrségi igazgatást, illetve a rendvédelmet illetően, másrészt nem volt világos, mit kell vizsgálati tevékenység alatt érteni, hiszen az EUPM nem rendelkezett végrehajtó jogkörökkel a tanácsi felhatalmazás értelmében.⁶⁷⁰ Ráadásul a rendvédelemre koncentráló mandátummal a Tanács figyelmen kívül hagyta

⁶⁶⁷ OSMANOVIC – VUKELIC 2012, 28. p.

⁶⁶⁸ Ibid. 30–31. p.

⁶⁶⁹ MERLINGEN 2009, 164. p.

⁶⁷⁰ Mivel nem léteztek egységesen elfogadott európai, illetve nemzetközi standardok a rendvédelmet illetően az EUPM elindításakor, a misszió elsősorban az abban részt vevők személyes tapasztalataira, illetve a támogató államok gyakorlatára támaszkodott. A tagállamok jog- és műveleti gyakorlatában mutatkozó különbözőségek azonban sok esetben nehezítették a művelet mandátumának végrehajtását. FLESSENKEMPER 2013b, 28. p.

az ENSZ azon tanácsát, hogy a rendőrségi reform sikerének záloga a „holisztikus” megközelítés, azaz az egész jogállami intézményrendszer kiépítését és megszilárdítását célzó misszió. Az EU döntése, miszerint nem követi saját missziója megszervezésénél az ENSZ ajánlását, nem elvi egyet nem értésen alapult. Michael Merlingen és Rasa Ostrauskaité három okra vezeti vissza az EU „leszűkítő értelmezését”: egyrészt a jogállami szektor egészének reformját már korábban az ENSZ Főmegbízott és annak hivatala koordinálta; másrészt az EU nem sokkal a missziót megelőzően határozta meg – szerintük meglehetősen óvatosan – a polgári válságkezelési területeteket, amelynek figyelmen kívül hagyása az európai biztonság- és védelempolitika hitelességét kérdőjelezte volna meg; harmadrészt az EU – lévén az EUPM az első önálló missziója – nem volt még kész egy olyan integrált programra, amely a jogállami intézményrendszer minden szegmensét felöleli.⁶⁷¹ A szerzőpáros által másodikként említett ok nehezen akceptálható, hiszen az Európai Tanács 2000 júniusában Santa Maria da Feira-ban megrendezett találkozóján meghatározott polgári válságkezelési területek az alábbiak: a rendőrség, a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása, valamint a polgári védelem. Egy komplex, és a rendvédelem területén túlnyúló misszió elindítása tehát nem mondott volna ellent a polgári válságkezelési területek ilyenén módon való meghatározásának.

Az EUPM Bosznia nem végrehajtható jellegű rendőri misszió volt, amelynek tagjai rendvédelmi tevékenységet nem folytathattak. A programban részt vevő rendőröket az állami és az entitásokbeli közép és felső szintű rendőri vezetők mellé vezényelték, beleértve Brcko Körzetét is. Ezen felül mind a Szerb Köztársaság, mind a Föderáció belügyminisztériumába, a rendvédelmi egyetemekre és az állami szintű Biztonsági Minisztériumhoz telepítettek EUPM-tanácsadókat. Az átlagos szolgálati idő egy év volt, és annak érdekében, hogy minimalizálják a személyi állomány fluktuációjával járó nehézségeket, rotációs rendszerben történt a régi és az új állomány cseréje.⁶⁷² Az átlagosan egy éves szolgálati idővel kapcsolatban azonban Susan E. Penska megjegyzi, hogy az nem bizonyult elég hosszúnak, mivel a műveleti helyszínre való telepítés, az éppen futó projektek megismerése és a helyi partnerekkel való bizalom kiépítése időigényes folyamat volt.⁶⁷³ Az uniós tagállamok mellett harmadik országok is részt vettek a misszióban: Kanada, Izland, Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, valamint Ukrajna.⁶⁷⁴

Az EUPM célja az volt, hogy kidolgozzon egy, az EU által alkalmazott új szemléletű rendőrségi reform-modellt, amelynek lényege a helyi szereplők részvétele a reformfolyamatokban (local ownership model). A helyi rendvédelmi szervek megfelelő szintű részvételét volt hivatott biztosítani a Rendőri Irányító Testület (Police Steering Board- PSB), amely a helyi rendvédelmi szervek legmagasabb rangú vezetőiből, valamint a misszió vezetőjéből és rendőreiből állt. A PSB-nek jogilag semmilyen hatásköre nem volt, az informális egyeztetés fórumául szolgált. Alacsonyabb szinten munkacsoportok keretei között történt a konzultáció az EUPM által meghatározott hét projekt területén. Szintén a helyi erők részvételének fórumául szolgált a Rendőri Ügyekben Illetékes Miniszteri Konzultáció (Ministerial Consultative Meeting on Police Matters), amely eredetileg az IPTF keretein belül jött létre, majd az EUPM átvette, 2005-ben átalakította és átnevezte

671 MERLINGEN – OSTRAUSKAITÉ 2006, 61. p.

672 Ibid. 62. p.

673 PENSKA 2006, 8–9. p.

674 MERLINGEN 2009, 162. p.

Rendőri Együttműködési Miniszteri Tanácsa (Ministerial Council for Co-operation on Police Matters). Összehasonlítva a két egyeztető fórum profilját, a PSB a rendőrségi reform operatív kérdéseivel, míg a Miniszteri Tanács a politikai aspektusaival foglalkozott. Mivel a programok és projektek végrehajtása sok esetben elhúzódott, illetve megakadt amiatt, hogy senki nem érezte hatáskörébe tartozónak azok kivitelezését, 2004 nyarán felállították az úgynevezett projektvégrehajtó testületeket (project implementation boards).⁶⁷⁵

Az EU boszniai missziójának élén a misszióvezető állt, akit a Tanács nevezett ki a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő javaslata alapján. Az első misszióvezető Sven Frederiksen volt, majd 2004-ben bekövetkezett hirtelen halálakor Kevin B. Carty-t nevezték ki misszióvezetővé, aki az EUPM1 végéig, azaz 2005 decemberéig töltötte be ezt a tisztséget.⁶⁷⁶ A dán nemzetiségű Frederiksen személye egyszerre jelentett előnyt és hátrányt az induló EU-misszió számára, Frederiksen ugyanis egyrészt már az IPTF-ben is részt vett, így személye elősegítette a két rendőri művelet átadás-átvételi folyamatát, másrészt azonban éppen ez a személyi kontinuitás okozott nehézséget abban, hogy az EU első polgári válságkezelési missziója önálló arculattal rendelkezzen, és a helyi lakosság számára egyértelműen az EU-hoz legyen köthető.⁶⁷⁷

Mind a misszióvezető, mind két helyettese beszámolási kötelezettséggel tartozott az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője felé az EU boszniai különleges képviselőjén keresztül. Az EUPM főparancsnoksága Szarajevóban volt, ezen felül négy regionális iroda működött Szarajevóban, Banja Lukában, Mostárban és Tuzlában.

2.1.4. Az EUPM tevékenysége

A misszió stratégiai végrehajtási terve négy célt fogalmazott meg az EUPM-mel kapcsolatban:

- intézményépítés és képességfejlesztés;
- a szervezett bűnözés és korrupció elleni harc;
- a pénzügyi átláthatóság és fenntarthatóság kialakítása;
- a rendőrség függetlenségének és elszámoltathatóságának biztosítása.⁶⁷⁸

A fenti négy prioritási terület megvalósítását hét nagyobb program, illetve az ezeken belül létrehozott mintegy százhusz projekt volt hivatott biztosítani.

A *bűnügyi rendőrségi program* a szervezett bűnözés különböző formái elleni fellépés fontosságát hangsúlyozta. A program keretében a helyi nyomozóknak biztosítottak képzéseket, tanúvédelmi rendszert építettek ki, országszerte átszervezték a bűnügyi osztályokat, a bűnügyekkel kapcsolatos információk gyűjtésére, elemzésére és megosztására fókuszáló projektet indítottak, amelynek részeként egy, az egész ország területéről hívható 24 órás bűnügyi forróvonalat létesítettek.⁶⁷⁹

⁶⁷⁵ MERLINGEN – OSTRUSKAITÉ 2006, 63. p.

⁶⁷⁶ Az EUPM misszióvezetőiről lásd részletesebben: Tobias Flessenkemper – Damien Helly: Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012 Joint Report. Euiss 2013, 78–79. p.

⁶⁷⁷ MERLINGEN – OSTRUSKAITÉ 2006, 61. p.

⁶⁷⁸ Ibid. 63. p.

⁶⁷⁹ Ibid. 65. p.

A *büntető igazságszolgáltatási program* keretében az EUPM egy törvényszéki rendőrség kiépítését és felügyeletét koordinálta mind központi állami szinten, mind az entitásokban és Brcko Körzetben. A törvényszéki rendőrök feladata elsősorban a bírósági tárgyalások rendjének, valamint a bírák biztonságának szavatolása. A program alatt futó másik projekt a büntetőeljárás nyomozati szakaszának hatékonyságát volt hivatott elősegíteni, többek között a tanú- és gyanúsított-kihallgatás gyakorlatának, valamint a rendőrségi jegyzőkönyvek készítésének területén nyújtott tanácsadással, illetve továbbképzések szervezésével.⁶⁸⁰

A 2004-ben elindított *rendőri oktatási és gyakorlati program* két célt tűzött ki. Egyrészt megpróbált egységes keretet biztosítani a korábban már elindított – és más programok alatt futó – rendőri képzéseknek, másrészt új képzési projekteket indított.⁶⁸¹

A *belügyi program* fókuszában egy átlátható felügyeleti mechanizmus kiépítése állt, amelynek segítségével biztosítani tudják a rendőrök elszámoltathatóságát mind a felelőseik, mind a közvélemény irányában. A rendőrök IPTF általi átvilágítási és igazolási eljárása is azt a célt szolgálta, hogy olyan rendőri állomány működjön Bosznia-szerbe, amelynek minden tagja elfogadja a nemzetközi emberi jogi standardokat, és ezeknek megfelelően látja el tevékenységét. Már ennek keretében megszülettek azok a rendelkezések, amelyek egy megbízható belső ellenőrzési rendszer felállítását célozták, azonban a végrehajtás fázisában megakadt ez a folyamat. Lényegében tehát az EU rendőri missziójára hárult a feladat, hogy ezt a felügyeleti rendszert az egész országra kiterjedően működésbe hozza. Ennek keretében az EUPM segítségével rendőrségi panaszirodák nyíltak, amelyek lehetőséget teremtettek a rendőri visszaélések és egyéb szabálytalanságok bejelentésére. Szintén a program részeként úgynevezett szakmai standard egységeket (professional standards units) hoztak létre, amelyek rendeltetése azon belső vizsgálatok lefolytatása, amelyek az állampolgári bejelentések alapján indultak.⁶⁸²

A *rendőri igazgatási program* több projektet ölelt fel. A közkapcsolati projekt rendőrségi szóvivőknek szervezett kommunikációs tréningeket, továbbá segítséget nyújtott különböző információs kampányok és rendőrségi nyílt napok szervezéséhez. A személyzeti igazgatással foglalkozó projekt legfontosabb feladata a politikai befolyás kiiktatása a személyzeti politikából, valamint a rendőrök motivációs rendszerének kiépítése volt. Ez utóbbi keretében egy modern előmeneteli rendszer létrehozatalát célozták meg. A rendőri igazgatási program részét képezte továbbá a pénzügyi átláthatóságot, valamint a szigorú költségvetési ellenőrző mechanizmusokat célzó projekt is. Ennek során két dolgot kívánt az EUPM biztosítani, egyrészt a belügyminisztériumokon belül elkülönített rendőrségi költségvetés kialakításával a rendőrség pénzügyi függetlenségének biztosítását, másrészt a rendőrségi költségvetés hatékonyabb és fenntartható felhasználásának szavatolása érdekében egyfajta pénzügyi ellenőrzési mechanizmus létrehozatalát. Az EUPM ezen projektjét a Főmegbízott Hivatala, az Európai Bizottság, az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége, valamint nem kormányzati tanácsadó szervek sora támogatta.⁶⁸³

A *körendvédelmi és közbiztonsági program* két nagy projektre bomlott. Az egyik a nagy tömegmegmozdulások – úgy mint sportrendezvények, demonstrációk – rendjének

680 Ibid. 66. p.

681 Ibid. 67. p.

682 Ibid. 67–68. p.

683 Ibid. 68–69. p.

megfelelő biztosításával foglalkozott, a másik a háború alatt elmenekülők lakóhelyükre történő biztonságos visszatérését volt hivatott támogatni. Ez utóbbi során az EUPM együttműködött más, a témában kompetens nemzetközi szervezetekkel, így az ENSZ Menekültügyi Főmegbízottjával is. Az egyik legnagyobb probléma, amelyet az EUPM a kérdéses területen azonosított, hogy a helyi rendőrség sok esetben az etnikai motivációjú bűncselekményeket más büntetőjogi minősítés alapján kezelte. 2004 végén az EUPM olyan speciális fórumokat hozott létre Bosznia-szerte, amelyek keretében a menekültek, a helyi rendőrség és a kormányzat képviselői meg tudták vitatni a visszatérők biztonságával kapcsolatos problémákat, illetve feladatokat.⁶⁸⁴

Az EUPM egyik legalapvetőbb célját, azaz az *állami szintű rendvédelmi szervek kiépítését szolgálta az a program*, amelynek keretében két állami szintű, centralizált szerv került felállításra, az Állami Határrendőrség (SBS) és az Állami Nyomozó és Védelmi Ügynökség (SIPA). Ugyan mindkét szervezetet eredetileg még az IPTF keretében állították fel, az ENSZ misszió lezárulásakor a SIPA csak papíron létezett, az SBS pedig komoly hiányosságokkal küzdött. Az SBS-t 2000 júniusában állították fel mint határőr, valamint vám- és pénzügyőr szolgálatot, azonban az EUPM 2003-as megindításakor nyilvánvalóvá vált, hogy a szervezet komoly hiányosságokkal küzd, ezért a misszió egyik fő célkitűzése volt egy képesség-fejlesztési program elindítása. A projekt végrehajtása érdekében egy többségükben németekből álló, hetvenfős csoportot, az úgynevezett „SBS-keresztapákat” telepítettek a szervezethez. A projekt keretében technikai, gyakorlati képzéseket tartottak a helyi határ-, vám- és pénzügyőröknek, többek között a hamis dokumentumok felismerése, valamint a vízumkiadáshoz szükséges kérdőívek, illetve igénylőlapok összeállítása és elbírálása területén. A SIPA 2002-ben került felállításra, azzal a céllal, hogy az államügyész kérésére bizonyos személyek és objektumok védelmét biztosítsa, illetve, hogy egy állami szintű információs központként segítse a bűnügyekkel kapcsolatos információcserét a különböző decentralizált rendőrségek között. Amikor 2003-ban megkezdte munkáját az EUPM, a SIPA-t felállító jogszabály átalakítása mellett döntöttek, amelynek elkészítésében a Főmegbízott Hivatala is részt vett. Ennek eredményeképpen az eredetileg tervezettnél szélesebb jogkörrel ruházták fel a szervezetet, beleértve egy erősebb végrehajtó hatáskört is, amelynek segítségével a SIPA kulcsszerepet tölthet be a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Az elsősorban brit rendőrök segítségével kivitelezett projekt keretében az EUPM segítséget nyújtott a SIPA szervezetének kialakításában, a szervezeti és működési szabályzat kidolgozásában, a projekt későbbi fázisában pedig az információszerzés, -elemzés, -felhasználás és -csere megfelelő szintű biztosításában. A SIPA-val kapcsolatos személyi kérdések több fejtörést okoztak, mint maga az intézményépítés, ugyanis a szervezetet létrehozó törvény értelmében az ügynökség legmagasabb beosztású személyi kinevezései a Minisztertanács hatáskörébe tartoznak. A testületben hónapokig tartó politikai vita – melyik tisztségre milyen etnikumú személyt nevezzenek ki – végül oda vezetett, hogy a nemzetközi közösség nyomására a Főmegbízott nevezte ki az ügynökség igazgatóját, és további három vezető beosztású személyt.⁶⁸⁵ Az SBS és a SIPA felállításán túl az EUPM segítséget nyújtott az állami szintű Biztonsági Minisztérium, valamint a boszniai Interpol Iroda felállításában is.

684 Ibid. 69–70. p.

685 Ibid. 70–71. p.

2.1.5. A művelet végrehajtása során felmerült problémák

A hosszú tervezési időszak ellenére az EUPM számos komoly problémával szembesült a misszió kezdetén. Az infrastrukturális feltételek biztosítása, a konkrét rendőrségi reformtervek kialakítása és a végrehajtási tervek kidolgozása különösen nehéz feladatnak bizonyult. A tagállamok nem tettek meg mindent a misszió mandátumának ellátása érdekében, például a kezdeti lelkesedés után fokozatosan csökkentették a művelet rendelkezésére bocsátott rendőrök számát, ráadásul a támogató és az ellenőrző feladatokat ellátó közép és felső vezetői beosztású rendőrök felkészültsége is hiányosnak bizonyult néhány esetben.⁶⁸⁶ A gondot nem csupán a tagállamok, illetve a műveletet támogató harmadik országok által rendelkezésre bocsátott állomány csökkenő száma okozta, hanem az is, hogy a misszió mandátumának átalakulásával, komplexebbé válásával egyre nehezebb volt speciális szaktudású szakértőket toborozni.⁶⁸⁷

Az EUPM1 esetében gondot jelentett, hogy a rendőrségi reformot nem egy integrált jogállami szemléletű folyamatként kezelte, amelyben a rendőri, az igazságszolgáltatási és a büntetés-végrehajtási területek fejlesztésének egyforma figyelmet szenteltek volna. Ez a probléma meghatározta az EUPM2 kezdeti tevékenységét is, ugyanakkor a misszió ideje alatt a rendőrség és az ügyészség közötti együttműködés elősegítése érdekében már felállításra került a Büntető-igazságszolgáltatási Határterületi Egység (Criminal Justice Interface Unit- CJIU).⁶⁸⁸

Az EUPM kapcsolata és együttműködése az ENSZ Főmegbízottal nem volt mindig zökkenőmentes. A Főmegbízott a legerősebb hatáskörrel rendelkező nemzetközi szereplő Boszniában, aki 2002 és 2011 között kettős státusszal rendelkezett, mert egyúttal az Európai Unió különleges megbízottjának tisztségét is betöltötte. 2011-ben szétvált a két státusz, a Főmegbízott tisztségét az osztrák Valentin Inzko, míg az EU különleges megbízotti posztját a dán nemzetiségű Peter Sorensen látta el. Az EUPM mandátumát meghatározó együttes fellépés az EUPM utasítási láncába helyezte az EU különleges megbízottját, amely többek között abban nyilvánult meg, hogy a misszióvezető a különleges megbízotton keresztül tartozott tájékoztatási kötelezettséggel az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője felé. Az EUPM kezdeti időszakában, egészen pontosan 2002 és 2006 között, a brit Paddy Ashdown töltötte be a főmegbízotti és különleges megbízotti tisztséget, ám az első, kettős státuszt betöltő „szuperképviselő” sokáig vonakodott az EU által a rendelkezésére bocsátott személyi állománnyal együttműködni, továbbra is kizárólag a Főmegbízotti Hivatal munkatársait tartotta kompetensnek. Ez a hozzáállás azt eredményezte, hogy a Főmegbízotti Hivatal munkatársai nem partnerként, hanem inkább beosztottként tekintettek az EUPM és a különleges megbízotti hivatal állományára.⁶⁸⁹ Csak az EUPM későbbi szakaszában és a tagállamok politikai nyomásának hatására változott meg Ashdown és a Főmegbízotti Hivatal hozzáállása.⁶⁹⁰

686 MERLINGEN 2009, 167. p.

687 FLESSENKEMPER 2013a, 59–60. p.

688 CJIU bridging police and prosecution offices Mission Magazine No.16. April 2007 1. p. <http://www.eupmbih.eu/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20016.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.23.)

689 Sok esetben a Főmegbízott és hivatala az EUPM megkerülésével keresett meg és kötött megállapodást a helyi rendőri vezetőkkel.

690 MÜHLMANN 2008, 53. p.

Problémásnak mutatkozott az EUPM együttműködése az EU boszniai katonai missziójával is. Az EUFOR Althea ugyanis meglehetősen szélesen értelmezve mandátumát, saját – mégpedig fegyveres – rendőri ereje, az Integrált Rendőri Egység (Integrated Police Unit-IPU) révén gyakran végzett szervezett bűnözés elleni műveleteket az EUPM és a helyi rendőri erők tájékoztatása nélkül. Ez a lépés mind az EU biztonság- és védelempolitikáján belül, mind a helyi hatóságok között zavart okozott, ugyanis nem volt világos, ki az illetékes a boszniai rendvédelmi szervek reformjában, illetve a szervezett bűnözés elleni harcban.⁶⁹¹ A későbbiekben, a két művelet mandátumának összehangolását követően, az EUPM-et je-lölték meg a rendvédelemmel kapcsolatos tevékenységek fő letéteményeseként.⁶⁹²

A Boszniában uralkodó alkotmányos, belpolitikai, illetve etnikai sajátosságokból is számos nehézség támadt az EU műveletének végrehajtása során. Legalább három, egymással összefüggő körülmény említendő meg a boszniai viszonyokkal összefüggésben:

- a daytoni örökség kapcsán létrejött gyenge központi államhatalom és az etnikailag megosztott kormányzati rendszer;
- a folytatódó politikai-etnikai polarizáltság és az etnikumok közötti bizalmatlanság;
- gazdasági alulfejlettség.

2006 folyamán több tényező is hozzájárult ahhoz, hogy a boszniai rendezés folyamata megtorpant. Ebben az évben ugyanis az entitásokban két karizmatikus és konfrontatív politikus került a hatalomba: a Szerb Köztársaságban Milorad Dodik, aki 1998 és 2000 között már egyszer volt kormányfő, a Föderációban pedig Haris Silajdzic. Dodik a nyugati diplomácia nagy reménységének számított kezdetben, de sikerült hátráltatnia a rendőrségi reformra irányuló uniós erőfeszítéseket, amelynek eredményeképpen az eredeti terveknek csak egy legyengített változata realizálódott a 2008-as rendőrségi törvénnyel. Szintén sikeresen állt ellen minden Bosznia-Hercegovina központi államhatalmát erősíteni kívánó törekvéssel szemben, ráadásul Montenegró és Koszovó függetlenségének példája nyomán támadást indított a boszniai állam legitimitása ellen, évek óta lebegtetve egy függetlenségről szóló népszavazás kiírását. Dodik megtagadva a Főmegbízott néhány kötelező döntésének végrehajtását a boszniai Szerb Köztársaság területén, eredményesen ásta alá a korábban szinte korlátlan tekintéllyel bíró Főmegbízotti Hivatal tekintélyét.⁶⁹³ Az igazsághoz tartozik, hogy a Főmegbízotti Hivatal státuszának meggyöngyölését maga a nemzetközi közösség indította el, amikor 2005-ben a rendőrségi reform és az alkotmányreform meghirdetésével egy időben bejelentették közelgő bezárását. Ez a lépés lényegében azt az üzenetet hordozta a szerbek és Dodik számára, hogy mindkét reform kapcsán az időhúzásra kell játszani, hiszen a nemzetközi jelenlét megszüntetése Bosznia-Hercegovinában belátható időn belül bekövetkezik. 2006-ban ráadásul a keménykezü Paddy Ashdown utódaént egy jóval gyengébb mandátum birtokában a német Christian Schwarz-Schilling került a főmegbízotti székbe.

Tobias Flessenkemper a Bosznián belüli gazdasági, politikai és etnikai problémák mellett azonban hangsúlyozza azokat az EU-n belüli tényezőket is, amelyek az említett

691 Tobias Flessenkemper a vele készített interjúban kitért arra is, hogy azon túl, hogy az Unió két missziójának mandátumát a tagállamok nem határozták meg kellő körültekintéssel és pontossággal, problémák forrását jelentette az EUFOR Althea brit parancsnoka, David Leaky és az EUPM misszióvezetője, az ír Kevin Carty között feszülő személyes ellentét is.

692 MERLINGEN 2009, 164. p.

693 MÁRKUSZ 2010, 8. p.

időszakban szintén hatással voltak az Unió és Bosznia kapcsolatára, valamint az EUPM végrehajtására:

- az Alkotmányszerződés bukása;
- a Koszovó státusza fölötti vita kibontakozása;
- Macedónia tagjelölti státuszának megadása, azonban a csatlakozási tárgyalások megkezdésének visszautasítása.⁶⁹⁴

2.1.6. Az EUPM Bosznia eredményeinek értékelése

A Daytoni Szerződés egy igen töredezett alkotmányos rendszert és rendvédelmi szervezetet hagyott örökül Boszniában, és amíg a szervezett bűnözés az egész országot behálózta, a nyomozóhatóságok munkáját gátolta a rendőri szervek szeparáltsága és az igazságszolgáltatási határterületeken mutatkozó együttműködés hiánya. A helyzetet súlyosbította a helyi politikai erők megosztottsága, a hatalomban részes nacionalista politikusok makacssága és ezzel párhuzamosan a Főmegbízott esetenként indokolatlanul nagy szerepe és keménykezü politikája. Az etnikai feszültségek eredményeképpen a rendőri vezetők kinevezése túlpolitizálódott, amely sok esetben a kinevezések megakasztását, elhalasztását, illetve a Főmegbízott beavatkozását eredményezte.

A misszió tevékenységét vizsgálva az EUPM1 képességfejlesztési programokat, illetve bűnügyi és rendőrségi igazgatási programokat tervezett végrehajtani. Az EUPM1 állományának feladata elsősorban ezen programok végrehajtásának nyomon követése, ellenőrzése volt, továbbá a járőrök és a középszintű rendőri vezetés segítése a napi rutin feladatok hatékony megszervezésben, a rendőri vezetők segítése a műveleti képességek hiányosságából fakadó nehézségek kiküszöbölése, valamint a rendvédelmi igazgatás és a stratégiák kialakítása területén.⁶⁹⁵

A 2006 januárja és 2007 decembere között futó EUPM2 már egy csökkentett létszámú rendőri misszió volt, amelynek keretében 200 nemzetközi rendőr és civil szakértő folytatta az EUPM1 munkáját, azaz egy professzionális és többnemzetiségű rendőrség megszervezését, ugyanakkor az EUPM2 mandátuma nagyobb hangsúlyt fektetett a szervezett bűnözés elleni harcra. A rendőrségi reformhoz szükséges jogszabályok – amelyek a boszniai rendőrség szövetségi szinten történő centralizálását célozták – meghozatalára azonban nem került sor, mivel az EUPM2 mandátuma lényegében a boszniai alkotmányozási holtpontra idejére esett.⁶⁹⁶

Az EUPM3 tevékenysége már sokkal szerencsésebbnek bizonyult: 2008 áprilisában kerültek elfogadásra az új rendőrségi törvények, amelyek megerősítették a szövetségi állam rendőrséggel kapcsolatos kompetenciáját, létrehozva a szövetségi szintű intézmények sorát, többek között a Rendőri Szervek Koordinációs Igazgatóságát. Az EUPM3 tehát lényegi lépéseket tett a rendőrségi reform ellenőrzése és támogatása területén.⁶⁹⁷

A fentiekben túlmenően az EUPM2 és az EUPM3 tevékenysége a boszniai rendőrség szervezett bűnözés elleni harcához szükséges képességeinek fejlesztésére is fókuszált. A

694 Tobias Flessenkemperrel, az EUPM misszióvezetőjének politikai főtanácsadójával készített interjú nyomán.

695 MERLINGEN 2009, 164. p.

696 Ibid. 164–165. p.

697 Ibid. 166. p.

műveletek bünygyi tanácsadóinak munkája kiegészült a büntető jogszolgáltatásban jártas szakemberek munkájával, akiknek elsődleges feladata a rendőri-ügyészi együttműködés fejlesztése volt. Ennek érdekében közös rendőrségi-ügyészségi képzéseket szerveztek, továbbá ajánlásokat fogalmaztak meg a bűnüldözési és igazságszolgáltatási szervek együttműködésének fokozásával kapcsolatosan. Mindkét művelet folytatta az EUPM1 munkáját a rendőrségi tevékenység átláthatóságának és elszámoltathatóságának fokozása területén. Ennek során ellenőrizték, és szükség esetén kivizsgálták a politikai ellenőrzés gyakorlatát a rendőrség tevékenysége felett.⁶⁹⁸

Az EUPM3 és EUPM4 tevékenységének középpontjában a 2009-ben megfogalmazott stratégiai célok álltak: a korrupció és szervezett bűnözés elleni harc, a rendőrségi reformtörvények megfelelő végrehajtásnak elősegítése, és végül a rendőrség elszámoltathatóságának, átláthatóságának növelése.⁶⁹⁹

A szervezett bűnözés területén az EUPM célja elsősorban a boszniai rendvédelmi erők együttműködésének elősegítése volt, amelyben a Biztonsági Minisztériumnak szánt központi szerepet. Emellett a rendőrség és az igazságszolgáltatás kooperációjának magasabb szintre emelésén fáradozott. A korrupció és a szervezett bűnözés visszaszorítása érdekében továbbá a boszniai rendvédelmi erőkkel közösen közvéleményt tájékoztató projekteket indított, annak érdekében, hogy fokozzák a lakosság aktivitását az ilyen jellegű bűncselekmények felderítésben. A 2009-es „Merj” (Dare) elnevezésű kampány során szembesítették az embereket a korrupció és a szervezett bűnözés mindennapi életüket is érintő hatásaival, valamint biztonságos és anonimitást biztosító kommunikációs csatornákat alakítottak ki a bűncselekményekkel kapcsolatos információk áramoltatására. Az egyik legfontosabb ezek közül a Krimolovci (Bűnvadászok) elnevezésű forróvonal és website volt. A kampány szimbólumának a homokórát választották, két dolgot jelezve: egyrészt, hogy eljött az ideje a szervezett bűnözés és korrupció elleni küzdelemben való állampolgári részvételnek, másrészt, hogy a bűnözői hálózatok ideje meg van számlálva. A kampány hatására a rendőrség és a lakosság közötti együttműködés szorosabbá vált, amit alátámasztott a Krimolovci forróvonalra érkezett hívások száma is. A beérkezett információk segítségével több kábítószer- és emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözői csoportot sikerült felszámolni Boszniában. A bűnüldözés területén elért sikereken túlmenően a kampány 2009-ben elnyerte az Európai Kiválósági Díjat is. 2010-ben egy újabb kampány indult „A korrupció elvesz tőled mindent” címmel. A kampány a korrupció minden formájával foglalkozott, de különösen hangsúlyozta a mindennapi életben előforduló „ajándékozás” ellenében történő ügyintézés elleni fellépés fontosságát. A figyelemfelhívás a legkülönbözőbb társadalmi csoportokat és intézményeket célozta meg, egyetemek, kórházak és nem kormányzati szervezetek csatlakoztak hozzá, úgynevezett Korrupcióellenes Nagykövetségeket létrehozva. A kampánnyal párhuzamosan felállításra került az állami szintű Korrupcióellenes Ügynökség, illetve a rendőri szerveken belül korrupcióellenes stratégiákat fogadtak el, amelyek alapján belső vizsgálatok is indultak. A kampány eredményeként 2010 szeptemberében 61 szervezett bűnözéssel vádolt személyt tartóztattak le, közöttük 20 rendőrt.⁷⁰⁰

698 Ibid.

699 OSMANOVIC – VUKELIC 2012, 95. p.

700 Ibid. 101–104. p.

A rendőrség megfelelő szintű elszámoltathatóságának és átláthatóságának biztosítása azért volt kiemelkedően fontos, mert a nemzetközi rendőrök által készített közvélemény-kutatások azt mutatták: komoly bizalomhiány állt fent az állampolgárok és a boszniai rendőri erők között. Ez nem pusztán a rendőrség legitimitásával kapcsolatos kérdésként merült fel, hanem a rendőrség mindennapos tevékenységére is rányomta a bélyegét, az emberek ugyanis vonakodva szolgáltattak bűnügyekkel kapcsolatos információkat az inkompetensnek tartott rendőrségnek. A közvélemény bizalmi indexének növelése érdekében az EUPM „Erősebben, gyorsabban, jobban” elnevezéssel indított kampányt a rendőri munka és annak eredményeinek propagálására. A kampány fókuszában egy modern, dinamikus TV-sorozat állt, amelynek célja rendőrök részvételével bűnügyi laboratóriumok, műveleti központok és a rendőri tevékenység különböző területeinek bemutatása volt. Emellett nyílt napokon, egyéb közösségi eseményeken, TV-és rádióadásokon keresztül folyt a kampány, amelynek eredményeképpen szignifikánsan nőtt a közvélemény bizalma a rendőrséggel szemben.⁷⁰¹

2010 novemberében az uniós belügyminiszterek jóváhagyták a vízummentességről szóló tanácsi rendelet módosítását, így december közepétől már Albánia és Bosznia-Herzegovina állampolgárai is vízum nélkül léphettek az EU területére. A döntés az Európai Bizottság májusi javaslatán alapult, miszerint Tirana és Szarajevó megtette a kellő erőfeszítéseket a határellenőrzés szigorítása, az útlevelek biztonságosabbá tétele érdekében, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc terén.

2011-ben az Európai Unió Tanácsa úgy értékelte, hogy az EUPM elvégezte azokat a feladatokat, amelyekre 2002-ben vállalkozott, és ezért 2012. június 30-ával befejezi munkáját.⁷⁰² Az EUPM5 időszaka tehát a misszió lezárásának időszaka volt, amelynek során biztosítani kellett, hogy a rendőrségi reform és a boszniai rendvédelmi erők támogatása a misszió lezárását követően is folytatódjon, elsősorban az előcsatlakozási támogatási eszközök segítségével. Az EUPM misszióvezetője, Stefan Feller nem győzte hangsúlyozni, hogy Bosznia nem marad magára a rendvédelmi erők átalakítása ügyében az EUPM után sem: „Bosznia nem marad támogatás nélkül, de az EU eszköztárában a megfelelő változás következik be”.⁷⁰³ A boszniai rendvédelmi erőkkel közösen tájékoztató kampány indult, amelynek célja az együttműködés és a misszió eredményeinek közvéleménnyel való megismertetése volt. 2012. június 7 és 8. között az EUPM kétnapos konferenciát szervezett az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetével közösen „Az Európai Unió Rendőri Missziójának hatásai Bosznia-Hercegovinában 2002 és 2012 között” címmel, azzal a céllal, hogy a tízéves boszniai polgári válságkezelést és annak eredményeit elemezzék.⁷⁰⁴

701 Ibid. 104–106. p.

702 Ahogyan Tobias Flessenkemper a vele készített interjúban rámutatott: a vízumliberalizáció 2010. decemberi bevezetése után már nem lehetett igazából mivel legitimálni a misszió hosszú távú fenntartását.

703 OSMANOVIC – VUKELIC 2012, 113. p.

704 Ibid. 114. p.

2.2. Az EUFOR Althea

2.2.1. A művelet mandátuma és szervezeti felépítése

Az Európai Unió Tanácsának 2004. július 12-én elfogadott 2004/570/KKBP együttes fellépése rendelkezett az EU eddigi legnagyobb, Bosznia-Hercegovinában indított és jelenleg is működő katonai műveletéről, amelyet követően 2004. december 2-án került telepítésre az EUFOR Althea.⁷⁰⁵ A Tanács döntése az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1551. számú határozatán nyugodott, amely az országba telepített NATO stabilizációs műveletének (NATO Stabilisation Force- NATO SFOR) lezárását követően üdvözölte az Európai Unió azon szándékát, hogy katonai jellegű műveletet kíván indítani Boszniában.⁷⁰⁶

A NATO 1995-ben telepítette a mintegy hatvanezer fős erejét (NATO Implementation Force- NATO IFOR) az országba a Daytoni Megállapodás katonai aspektusainak végrehajtása céljából, majd 1996 decemberében az IFOR helyét az SFOR vette át, amelynek keretében kezdetben harmincezer főnyi katonaságot, majd a biztonsági helyzet javulását követően mintegy hétezer főt állomásoztatott az országban. 2004 júniusába azonban a NATO Észak-atlanti Tanácsa a művelet lezárásáról döntött, és felvetette az EU KBVP keretében történő katonai szerepvállalásának lehetőségét Boszniában.

Az EU boszniai katonai műveletének ötlete tulajdonképpen még 2002-ben, a Tanácsban vetődött fel, azonban a hivatalos döntés – elsősorban a tagállamok között az iraki háború kapcsán kialakult vita miatt – késett, és csak 2004 nyarán került elfogadásra. A 2004. december 2-án telepített művelet keretében az EU kezdetben – hasonlóan az SFOR erőhöz – hétezer főt állomásoztatott Boszniában, majd 2007-ben kétezer-ötszáz főre csökkentette a misszió létszámát.⁷⁰⁷ Jelenleg az EUFOR Althea keretében mintegy 600 fő teljesít szolgálatot.⁷⁰⁸ A művelet kezdetekor az akkori huszonötből huszonkét tagállam támogatta a műveletet, Ciprus, Málta és Dánia nem vesz részt az EUFOR Althea-ban.⁷⁰⁹ Az EU-tagállamokon kívül harmadik államok is részt vesznek a műveletben: Albánia, Chile, Volt Jugoszláv Köztársaság Macedónia, Svájc és Törökország.⁷¹⁰ Jelenleg 18 tagállam és a fent említett harmadik országok támogatják a műveletet.⁷¹¹

Az EUFOR Althea telepítésének előkészületei 2004 nyarán kezdődtek az EU Tervezési Csoportjának (EU Planning Team- EUPT) felállításával, amely júniusban a NATO SFOR szarajevói főparancsnokságán belül kezdte meg munkáját, nagymértékben támaszkodva az SFOR tapasztalataira. A művelet tervezési időszakával kapcsolatban Thomas Bertin megjegyzi, hogy két nagy kihívással találta szemben magát az EU. Egyrészt he-

705 A művelet a gyógyítás görög istenéről kapta a nevét.

706 United Nations Security Council Resolution 1551 (2004) 3. p. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/419/37/PDF/N0441937.pdf?OpenElement> (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

707 BERTIN 2008, 64. p.

708 http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=134 (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

709 Dánia még 1993-ban úgy döntött, hogy opt out-tal él a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban, Máltának és Ciprusnak pedig nem volt kétoldalú megállapodása a NATO-val, ami kizáró okot jelentett a Berlin Plusz megállapodás alapján indított műveletekben való részvételnél.

710 BERTIN 2008, 65. p.

711 http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=134 (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

lyettesítenie kellett azt a majdnem ezerfőnyi amerikai katonát, amely az SFOR mandátumának végével el kellett, hogy hagyja Boszniát. Másrészt meg kellett, hogy találja az USA mint keretnemzet utódját az Északi Műveleti Egység számára. Az EU mindkét feladatot teljesíteni tudta, hiszen képes volt elegendő számú katonát kiállítani a kivonuló amerikai kontingens pótlására, valamint Finnország révén az Északi Műveleti Egység keretnemzete is biztosítva lett.⁷¹²

Az EUFOR-nak az SFOR-éhoz hasonlóan erős felhatalmazást biztosított a Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépésének 1. cikke. E szerint a művelet feladata, hogy

- elrettentő erőt biztosítson;
- biztosítsa a Daytoni Megállapodás katonai aspektusainak végrehajtását;
- szavatolja Boszniában a biztonságos és nyugodt környezetet.

Az EU tagállamok 2004-ben úgy döntöttek, hogy az SFOR-éval azonos nagyságú haderőt telepítenek az EUFOR keretében Boszniába, hogy az megfelelő elrettentő erőt képviselhesen. Eltérően más KBVP-műveletektől, az EUFOR esetében a haderő létesítési folyamat könnyebben zajlott annak köszönhetően, hogy a NATO SFOR-erőinek túlnyomó részét európai államok adták, amelyek az EUFOR keretében továbbra is elkötelezettséget vállaltak Boszniában.⁷¹³

Kezdetben, hasonlóan az SFOR-hoz, az EUFOR is egy szarajevói központi parancsnoksággal és három regionális parancsnoksággal⁷¹⁴ rendelkezett, amelyek más-más területért voltak felelősek. Az EUFOR első haderőparancsnoka, David Leakey igyekezett visszaállítani a szarajevói parancsnokság ellenőrzését a regionális parancsnokságok fölött, és amikor 2007-ben az EUFOR haderejét 2500 főre csökkentették, akkor a katonák túlnyomó része már a szarajevói parancsnokság alá tartozott.⁷¹⁵

Az EUFOR kezdeti, megközelítőleg 7000 fős létszáma csökkentésének lehetőségét néhány tagállam már 2006-ban felvetette, majd 2007 februárjában született meg a döntés az EUFOR-erők létszámának drasztikus csökkentéséről. Tulajdonképpen az az elrettentő erő, amelyet a Daytoni Megállapodás 1A melléklete alapján látott el a KFOR, az SFOR, majd később az EUFOR, 2007 elejére szükségtelenné vált, mert nem lehetett komoly fenyegetéssel számolni sem a különböző fegyveres csoportok, sem az entitások fegyveres ereje részéről. Ez utóbbiak 2005. december 31-ig működtek szeparáltan, majd 2006. január 1-jétől megkezdte működését a központi állami szintű egységes védelmi minisztérium. Az EUFOR állományában bekövetkezett nagymértékű csökkenést azonban nem kísérte az EUFOR robosztus mandátumának felülvizsgálta, tekintettel arra, hogy az országban továbbra is fennálló politikai és etnikai feszültségek megkövetelték a művelet széleskörű végrehajtó mandátumának fenntartását a biztonsági helyzet esetleges romlása esetére.⁷¹⁶

Az EUFOR mandátumában 2010-ben következett be változás, amikor a Tanács úgy döntött, a művelet végrehajtó mandátumát ugyan fenntartja, de kiegészíti a boszniai biz-

712 BERTIN 2008, 64. p.

713 KEOHANE, D. 2009, 214. p.

714 Ezek az Északnyugati Műveleti Egység Banja Luka, az Északi Műveleti Egység Tuzla és a Délkeleti Műveleti Egység Mostar székhellyel.

715 KEOHANE, D. 2009, 215–216. p.

716 KNAUER 2011, 11. p.

tonsági szektor reformját szolgáló, nem végrehajtó jellegű képességfejlesztési és kiképzési tevékenységgel.⁷¹⁷

A Berlin Plusz Megállapodás értelmében a művelet NATO-eszközöket és képességeket használ mandátuma teljesítéséhez. A megállapodás gyakorlatba történő átültetése zökkenőmentesen zajlott, ami nagymértékben köszönhető annak a ténynek, hogy a NATO az EUFOR telepítését megelőzően az IFOR, majd az SFOR keretében Boszniában tartózkodott.

Az EUFOR és a NATO kapcsolata az SFOR mandátumának lejártja után is szoros maradt, ugyanis a Daytoni Megállapodás alapján a NATO fenntartotta parancsnokságát Szarajevóban.⁷¹⁸ A tény, hogy mind az EUFOR, mind a NATO maradék katonai jelenléte az SFOR jogutódjaként működik, némi zavart okozott a két erő tevékenységében. Az EUFOR „örökölte meg” tulajdonképpen az SFOR általános hatáskörét, azaz a stabilitás biztosításának feladatát, míg a NATO-parancsnokság hatásköre ennél jóval korlátozottabb és specifikus. Többek között segítséget nyújt a helyi védelmi erők reformjához és bizonyos műveleti támogató tevékenységeket lát el a terrorizmus elleni fellépés, valamint a háborús bűnökkel vádolt személyek Hágai Nemzetközi Törvényszék elé állítása területén.⁷¹⁹

Szintén a Berlin Plusz Megállapodás alkalmazásából adódik, hogy az EUFOR műveleti parancsnokságát a NATO Európai Főparancsnoksága képezi, a műveleti parancsnok pedig a NATO Szövetséges Erők Európai Főparancsnok-helyettese.

Az EUFOR Althea hadereje az alábbi komponensekből tevődik össze:

- a művelet tevékenységének kezdeti időszakában három, egyenként 1600-1800 főből álló, Többnemzetiségű Műveleti Egység (Multinational Task Forces-MNTFs) képezte a misszió műveleti erejét, majd az EUFOR 2007-es átalakítását követően a Többnemzetiségű Műveleti Egységeket a Többnemzetiségű Zászlóalj (Multinational Battalion-MNBN) váltotta fel;⁷²⁰
- az Integrált Rendőri Egység kezdetben 500 fegyveres rendőrből állt, jelenleg számuk megközelítőleg 100 fő. Feladata a tömegrendezvények és a zavargások kontrollja, nyomozások lefolytatása, valamint segítségnyújtás a szervezett bűnözés elleni fellépés, a határvédelem és a fegyverbegyűjtés területén;⁷²¹
- a kezdetben 44 Boszniába telepített 5–8 fős Összekötő és Megfigyelő Csoport (Liaison and Observation Teams- LOTs) feladata az információgyűjtés, a koordináció és az EUFOR jelenlétének lakosság körében való demonstrálása.⁷²² Számuk jelenleg 17;⁷²³
- az EUFOR-erők negyedik komponensének, a Mobil Kiképző Csoportoknak (Mobile Training Teams- MTTs) a feladata pedig a boszniai haderők képességfejlesztése a kiképzés területén, illetve annak biztosítása, hogy azok képessé váljanak az

717 Council of the European Union, Press Release, 2992nd Council meeting, Foreign Affairs, Council Document 5686/10 2010 Brüsszel, január 25. 12. p. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/112569.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.16.)

718 Az SFOR-erők kivonása és feladatainak átadása után megközelítőleg 200 amerikai katona maradt a NATO kötelékében Boszniában. KIM 2006, 4. p.

719 BERTIN 2008, 64. p.

720 KNAUER 2011, 15. p.

721 Ibid.

722 Ibid.

723 http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=section&id=10&Itemid=141 (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

euro-atlanti haderőkkel való közös gyakorlatozásra és békétámogató műveletekben való részvételre.⁷²⁴

A 2004/570/KKBP együttes fellépés 6. cikke értelmében az EUFOR Althea feletti politikai ellenőrzést és stratégiai irányítást a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja. Ennek során a testület hatáskörébe tartozik a tervezési dokumentumok módosítása, a műveleti parancsnok és a haderőparancsnok kinevezése. A Politikai és Biztonsági Bizottság rendszeres időközönként jelentést készít a Tanács számára. Az EUFOR katonai parancsnoki láncának tetején műveleti parancsnokként a NATO Szövetséges Erők Európai Főparancsnok-helyetese áll, aki rendszeresen jelentést tesz az EU Politikai és Biztonsági Bizottságának, az EU Katonai Törzsének és a Tanácsnak. Az EUFOR műveleti területen működő haderőparancsnoka szintén a Politikai és Biztonsági Bizottság számára köteles jelentést tenni.

2.2.2. AZ EUFOR tevékenysége

Az EUFOR Althea kétféle tevékenységet lát el, egyrészt a kulcsfontosságú katonai feladatokat, másrészt a kulcsfontosságú támogató tevékenységet. A kulcsfontosságú katonai feladatok célja a békés és biztonságos környezet szavatolása Bosznia-Hercegovina területén. Ennek érdekében az alábbi tevékenységeket ölelik fel:

- a lakosságnál lévő lőfegyverek begyűjtése;
- információgyűjtés;
- hírszerzési információk gyűjtése;
- a boszniai védelmi erők ellenőrzése és felülvizsgálata;
- a lőszeres és a lőfegyverek mozgásának ellenőrzése.

A katonai kulcsfeladatok ellátása során az együttes fellépés értelmében – szükség esetén – az EUFOR Altheát megilleti az erőszak-alkalmazás joga.⁷²⁵

A kulcsfontosságú támogató feladatok körében kétféle tevékenységet lát el az EUFOR. Egyrészt a háborús bűnökkel vádolt személyek elfogását, illetve a támogatóhálózatuk felszámolását célzó műveletek irányítását végzi, másrészt segíti a boszniai szervezett bűnözés elleni harcot. Az EUFOR első haderő parancsnoka, David Leaky meglátása szerint szoros kapcsolat állt fenn a szervezett bűnözés és a háborús bűnökkel vádolt személyeket támogató hálózatok között, ezért számos olyan műveletet indított el az EUFOR keretében, amelyek a szervezett bűnözés felszámolását célozták. Ezen műveletek kapcsán pedig nem pusztán az EUFOR rendelkezésére álló rendőri egységet, az Integrált Rendőri Egységet vetette be, hanem tisztán katonai egységeket is mobilizált, többek között a hírszerző részleget.⁷²⁶

Az EUFOR Althea szervezett bűnözés elleni műveletei vezettek a korábban tárgyalt hatásköri kollízióhoz az EUPM Boszniával, mert a végrehajtó hatáskörrel is rendelkező Althea a szervezett bűnözés elleni akcióit sok esetben az EUPM és a helyi rendőri szervek

⁷²⁴ http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=category&id=207&Itemid=181 (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

⁷²⁵ BERTIN 2008, 68. p.

⁷²⁶ Ibid.

tájékoztatása nélkül hajtotta végre. A hatásköri vitán túl problémát jelentett ezen akciók végrehajtó jellege is, amely teljesen ellentétes volt az EUPM keretében megvalósuló ún. „local ownership” modellel, amely a helyi rendőri erők intenzív részvételét biztosította az EUPM-projektek kidolgozása és végrehajtása során.⁷²⁷

Vita alakult ki a tagállamok között a tekintetben, hogy az IPU-t⁷²⁸ mely művelet alá kellene rendelni. Néhányuk – többek között Finnország, Franciaország, Spanyolország és Svédország – amellett érvelt, hogy az IPU az EU polgári missziója, az EUPM keretében kellene, hogy működjön, de végül a tagállamok úgy határoztak, hogy az Egységes Rendőri Egység továbbra is az EUFOR alá rendelten végzi a tevékenységét. Az IPU EUPM Bosznia alá rendelése ugyanis a rendőri misszió mandátumának módosítását igényelte volna, hiszen az EU polgári művelete nem rendelkezett végrehajtó jogkörrel.⁷²⁹

Az EUFOR Althea és az EUPM közötti hatásköri vita 2006-ban zárult, amikor a Politikai és Biztonsági Bizottság elfogadta az EUPM-EUFOR részére kidolgozott, a szervezett bűnözés elleni harc támogatását szolgáló Közös Műveleti Irányelvek című dokumentumot, amelyben rögzítették, hogy az EUPM a szervezett bűnözés elleni küzdelem első számú letéteményese, és hogy bármely helyi rendvédelmi erő részére nyújtott EUFOR-támogatás csak az EUPM jóváhagyásával nyújtható, amennyiben a támogatás szükséges, és a helyi erők képességfejlesztése szempontjából hasznos.”⁷³⁰

Az EUFOR együttműködése az EU különleges képviselőjével általában zökkenőmentesnek tekinthető, ami részben annak köszönhető, hogy mivel az EUFOR-nak nem kell komoly katonai fenyegetéssel számolnia, ezért sokkal inkább politikai-katonai természetű műveletről van szó, azaz az EUFOR-nak szüksége van a különleges képviselő politikai tapasztalatára és kapcsolataira a feladatai ellátása során.⁷³¹ Az egymásra utaltság azonban kölcsönös, hiszen a különleges képviselő folyamatos konzultációra szorul az EUFOR haderőparancsnokával a biztonsági kérdéseket is érintő politikai döntések meghozatala előtt. Az EUFOR Althea és az EU különleges képviselője közötti koordináció és együttműködés kiemelkedő fontosságú volt abban az időszakban, amikor az EU különleges képviselője egyben az ENSZ Főmegbízotti tisztségét is betöltötte.⁷³² Ahogyan David Leaky megfogalmazta: „Valójában nem volt olyan EUFOR-akció vagy művelet, amelyet először nem egyeztetünk volna, illetve nem hoztunk volna szinkronba politikai értelemben az EU különleges képviselőjével.”⁷³³

727 MERLINGEN 2009, 164. p.

728 Az IPU elődje az NATO SFOR fegyveres rendőri egysége, a Többnemzetiségű Különleges Egység (Multinational Specialized Unit-MSU) volt, amely megközelítőleg 500 katonai rendőrből állt.

729 BERTIN 2008, 63–64. p.

730 Council of the European Union Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR to the fight against organized crime <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

731 Például, amikor 2006 januárjában EUFOR-katonák önvédelemből megölték az egyik helyi bíróságon egy háborús bűnökkel vádolt személy feleségét, az EU különleges képviselője védte meg a katonákat a helyi politikusok és a média támadásaival szemben.

732 BERTIN 2008, 72. p.

733 LEAKY 2005, 66. p.

2.2.3. A művelet végrehajtása során felmerült problémák

Az EUFOR számára komoly problémát jelentett a hitelesség látszatának elérése a helyi lakosság körében, ugyanis az EU tehetetlensége a boszniai háború során – elsősorban a muszlim lakosság körében – az EU-t, és így az EUFOR-t is a politikai és a katonai gyengeség jelzőjével párosította. Az EUFOR-nak tehát demonstrálnia kellett az elszántságát és a képességét a biztonsági helyzet stabilitásának fenntartása területén. Ezt a művelet első parancsnoka, David Leaky úgy próbálta biztosítani, hogy egyrészt már a kezdetektől igen nagy műveleti tempót diktált, másrészt proaktív kommunikáció útján propagálta az EUFOR által elért eredményeket. A kommunikáció során hangsúlyozták, hogy tulajdonképpen komoly kontinuitás tapasztalható az SFOR és az EUFOR között, hiszen az SFOR-állomány meghatározó része európai katonákból állt.⁷³⁴

Az EUFOR működésének kezdeti időszakában a szervezett bűnözés elleni fellépés – ahogyan korábban említettük – komoly hatásköri vitához vezetett az EU katonai és polgári művelete között, amit csak 2006 során a Közös Műveleti Irányelvek elfogadásával tudott a Politikai és Biztonsági Bizottság elsimítani. A több mint egy éven át tartó bizonytalanság és zavar nem tett jót az EUPM és az EUFOR közötti kooperációnak. A jövőre nézve tehát fontos feladat az EU számára, hogy az ugyanazon műveleti területre egy időben telepített katonai és polgári műveleteinek mandátumai közötti esetleges átfedéseket minél hamarabb megszüntesse, illetve a hatásköri kérdéseket tisztázza.

Az EUFOR szervezett bűnözés elleni akciói nemcsak az EUPM-mel, hanem néhány olyan tagállammal is vitát generáltak, amelyek elzárkóztak attól, hogy az EUFOR rendelkezésre bocsátott katonái a szervezett bűnözés elleni fellépések során tulajdonképpen rendőri feladatokat lássanak el, mondván a katonák nem részesültek erre irányuló kiképzésben.⁷³⁵ David Leaky azonban azon az állásponton volt, hogy egyrészt a tagállamok védelmi minisztereinek egyértelművé kell tenniük már a kezdetektől, hogy az EU-műveletek számára rendelkezésre bocsátott állomány milyen feladatokra és mértékben vethető be, másrészt a katonaságnak flexibilisnek kell lennie, azaz a hagyományos katonai képességeket és tapasztalatot fel kell tudni használnia az új, nem tisztán katonai funkciók ellátására is.⁷³⁶

2.2.4. Az EUFOR tevékenységének értékelése

Amikor az EU elindította az EUFOR Altheát, akkor – köszönhetően a NATO IFOR és SFOR erői tevékenységének – már stabil biztonsági környezet uralkodott Boszniában. Ugyanakkor ez a stabilitás nem volt önfenntartó, sem magától értetődő, hiszen számos helyi és regionális veszély fenyegette az ország stabilitását, amelyeket a következőképpen foglalhatunk össze Thomas Bertin alapján:

- gazdasági gyengeség: a boszniai gazdaság nem volt önfenntartó, és a lassú gazdasági növekedés miatt folyamatosan nemzetközi segélyekre szorult;
- szervezett bűnözés és korrupció: mindkét jelenség a boszniai gazdasági növekedés legfőbb akadálya volt, illetve ezen túlmenően a rendvédelmi erők hatékony

⁷³⁴ BERTIN 2008, 67. p.

⁷³⁵ KEOHANE, D. 2009, 217. p.

⁷³⁶ LEAKY 2005, 67. p.

- működését ásták alá, és végül, de nem utolsó sorban a háborús bűnökkel vádolt személyek pénzügyi háttereként funkcionáltak;
- az ország területén még mindig rengeteg lőfegyver és lőszer volt a lakosság kezében;
 - politikai, etnikai és vallási megosztottság: politikai értelemben Bosznia mélyen megosztott a vallási és az etnikai törésvonalak mentén. A Daytoni Békeszerződés egy föderális államszervezeti struktúrát állított fel az országban, rendkívül gyenge központi állammal és két entitással. Számos vita bontakozott ki mind az entitások között, mind azokon belül etnikai és vallási okokra visszavezethetően. Ezek a viták esetenként súlyosan akadályozták az ország kormányzását, amikor konszenzus hiányában nem sikerül vezető politikai tisztviselőket kinevezni. Ráadásul az entitások között éles vita bontakozott ki Bosznia-Hercegovina jövőjéről és az alkotmányos reformról is;
 - a regionális biztonsági körülmények jelentették a stabilitás ötödik fő veszélyeztető faktorát. Szerbiában ugyanis a radikális nacionalista retorika felerősödésével felvetődött Nagy Szerbia létrehozásának gondolata a boszniai Szerbiai Köztársaság Szerbiához csatolásával. Ráadásul Koszovó függetlenségének 2008. február 17-i egyoldalú deklarálása felerősítette a boszniai Szerb Köztársaság elszakadása melletti érveket.⁷³⁷

Tehát a biztonsági környezet stabil volt az SFOR 2004-es lezárásakor, azonban továbbra is voltak olyan kihívások, amelyek veszélyeztethették ezt az állapotot. Ezen kihívások legtöbbje ma is fennáll, ezért sokan úgy tartják, nem időszerű az EU boszniai katonai jelenlétének megszüntetése. Paddy Ashdown, Bosznia 2002 és 2006 közötti ENSZ Főmegbízottja a boszniai szerbek azon törekvésére hívta fel a figyelmet, amelyek a boszniai többnemzetiségű föderáció felbomlasztására irányulnak, amely a régiót egy új konfliktus kitörésével fenyegeti. Ahogyan Ashdown a Telegraph-nak 2011-ben adott interjújában megfogalmazta: „Tíz évig Bosznia a nemzetközi kapcsolatok éltanulójának számított, állandó és néha csodába illő fejlődést elérve az államépítés területén, valamint az EU- és a NATO-csatlakozás irányába. Az elmúlt öt évben azonban a boszniai dinamika a visszajára fordult. A centripetális erők centrifugálissá váltak. A folyamatok mostanában rossz irányban haladnak. Azt hiszem, ha ezek a folyamatok nem fordulnak vissza, akkor Bosznia a szétválás útjára lép, amely nem megy majd vér nélkül.[...]. Nem azt állítom, hogy ez a konfliktus a küszöbünk előtt áll, mert nem. Ugyanakkor pár hónapja még azt mondtam volna, hogy soha nem juthatunk el ideig. Most azonban nem mondhatom ezt. [...] Az EU mindig a rövid távú célokhoz vezető utat preferálta, mindent megtéve egy válság elkerülése, mint inkább az azzal való szembenézés érdekében. És úgy vélem, hogy ez hatással van Dodik helyzetére, aki a Bosznia felbomlasztását célzó folyamat vezérégyénisége, és csökkenti az EU és külügyminisztereinek tekintélyét.”⁷³⁸

Az Ashdownt a főmegbízotti székben követő Valentin Inzko is felhívta a nemzetközi közösség figyelmét 2013. novemberi ENSZ Biztonsági Tanácsnak szóló jelentésében a Bosznia-Hercegovinát uraló belpolitikai megosztottságra és az ebből fakadó veszélyek-

737 BERTIN 2008, 61–62. p.

738 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/serbia/8541578/Bloodshed-to-return-to-Bosnia-Paddy-Ashdown-fears.html> (letöltés dátuma: 2013.10.30.)

re, kiemelve a Föderáció elnökének letartóztatásából adódó politikai krízist,⁷³⁹ illetve a boszniai Szerb Köztársaság vezető politikusainak Bosznia területi integritását, állami jellegét újra és újra megkérdőjelező és a Szerb Köztársaság elszakadását felvető megnyilatkozásait.⁷⁴⁰

A jelentés kitér a Főmegbízotti Hivatal bezárásának feltételül állított követelmények teljesítésére is, de megállapítja, hogy a boszniai hatóságok nem értek el konkrét előrelépést ezen a téren.⁷⁴¹

A főképviselő jelentése alapján az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2013. november 12-i 2123. számú határozatában további felhatalmazást adott a jelenleg 600 fős EUFOR Althea boszniai tevékenységének folytatására.⁷⁴²

Az Európai Bizottság 2013-as Fejlődési Jelentése is komoly hiányosságokra hívta fel a figyelmet Boszniával kapcsolatban, kiemelve az alkotmányreform szükségességét, az Emberi Jogok Európai Bíróságának Sejdic-Finci ügyben hozott ítélete⁷⁴³ végrehajtásának biztosítását, valamint az európai integrációs ügyek hatékony koordinálását biztosító mechanizmus kiépítését, tekintettel Bosznia rendkívül komplex felépítésére.⁷⁴⁴

Az EUFOR mandátumának 2010-es módosítása, amely a biztonsági szektor reformja érdekében olyan nem végrehajtott feladatokat rótt a műveletre, mint a képességfejlesztés vagy a boszniai fegyveres erők kiképzése, komoly és elengedhetetlen lépés abban az irányban, amelynek során az EUFOR fokozatosan átadja a felelősséget Bosznia biztonságának szavatolása területén a boszniai fegyveres erőknek.

Ugyanakkor, tekintettel a meglehetősen törékeny belpolitikai viszonyokra és az ezekből fakadó esetleges biztonsági kockázatokra, – ahogyan azt a 2123-as határozat is hangsúlyozza – az EUFOR megtartja végrehajtott jellegét is arra az esetre, ha a biztonsági helyzet megkívánja.⁷⁴⁵

Az EUFOR 2004-es telepítése óta tulajdonképpen folyamatosan stabil biztonsági környezetről beszélhetünk Boszniában, amelyet az EUFOR-nak is sikerült fenntartania végrehajtott hatáskörén keresztül. A művelet mandátumának 2010-es módosítása pedig a biztonsági szektor reformja szempontjából tekinthető fontos lépésnek, ami Bosznia biztonságának hosszú távú szavatolása, a helyi biztonsági szervek kompetenciájának fokozá-

739 A Föderáció elnökét, Zivko Budimirt 2013. április 26-helyezték előzetes letartóztatásba azzal a váddal, hogy több tízezer eurónyi kenőpénzt fogadott el az elnöki kegyelem gyakorlásáért cserébe.

740 44th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=48284 Summary (letöltés dátuma: 2013.11.23.)

741 Ibid. Five Objectives and two conditions for closure of the OHR 9. pont

742 United Nations Security Council Resolution 2123 (2013) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2123%282013%29 9. pont (letöltés dátuma: 2013.11.22.)

743 Dervo Sejdic roma, míg Jakob Finci zsidó származású boszniai állampolgárokként fordultak a strasburgi fórumhoz, mondván a boszniai alkotmány rendelkezése szerint, mivel nem tartoznak az ún. alapító nemzetekhez (bosnyák, horvát, szerb), ezért nem indulhatnak a boszniai Elnökség, illetve a Parlamenti Gyűlés felsőházi mandátumának megszerzésére kiírt választásokon. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 27996/06 és 34836/06 számú döntésében úgy ítélte, hogy a boszniai alkotmány rendelkezései diszkriminatívak és ellentétesek az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányával, ezért módosításra szorulnak.

744 European Commission Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report Brussels, 16.10.2013 4–6. p. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.22.)

745 United Nations Security Council Resolution 2123 (2013) http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2123%282013%29 (letöltés dátuma: 2013.11.22.)

sa és egy önfenntartó biztonsági struktúra kiépítése érdekében elengedhetetlen. Ugyanakkor a Boszniát jellemző alkotmányos és politikai fragmentáltság komoly akadályát képezi a további fejlődésnek, amely tényezők azonban messze túlmutatnak az EUFOR Althea tevékenységén.

3. AZ EU VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGE KOSZOVÓBAN – AZ EULEX KOSZOVÓ

3.1. Előzmények

Az 1998–99-es koszovói konfliktus gyökerei tulajdonképpen legalább egy évtizeddel korábbra tehetők, amikor az 1987-ben hatalomra került Slobodan Milosevics megfosztotta a tartományt az autonómiájától. A 90 százalékból albánok lakta tartományban az ellenállásnak egy intézményesült formája bontakozott ki, amikor Ibrahim Rugova vezetésével megalakult a passzív ellenállást hirdető Koszovói Demokratikus Liga. 1991-ben kikiáltották a Koszovói Köztársaságot, amelynek első elnöke Rugova lett. A szakadár tartomány népszavazással kívánta legitimálni az új köztársaságot, ám a nemzetközi közösség figyelmét ekkoriban a boszniai háború kötötte le, és nem támogatta Koszovó függetlenedési törekvéseit. A köztársaság kikiáltását követően az albánok megkezdték a párhuzamos politikai, közigazgatási, oktatási és tömegtájékoztatási szervek kiépítését, amit a feketegazdaságból és a külföldön élő albánoktól érkező támogatásokból finanszíroztak.⁷⁴⁶ A Rugova nevével fémjelzett békés passzív ellenállás társadalmi támogatottsága azonban az 1990-es évek második felében csökkent, és egyre inkább a fegyveres ellenállás gondolata erősödött meg, amely folyamat hátterében az alábbi tényezők álltak:

- az 1995-ös Daytoni Egyezmény rációlt az albánok várákázásaira, az ugyanis a határok sérthetlensége elvén nyugodott, szertefoszlata az albánok reményét arra, hogy a boszniai konfliktus precedenst teremthet számukra;
- az 1997-ben kitört albán polgárháború és az ennek során anarchikussá váló viszonyok közepette rengeteg fegyver áramlott Koszovóba;⁷⁴⁷
- a Koszovói Felszabadítási Hadsereg elnevezésű paramilitáris csoport megerősödése, amelynek eredményeképpen 1998-ra már Koszovó egynegyedét tartotta ellenőrzése alatt.⁷⁴⁸

Az egyre komolyabb veszéllyel fenyegető koszovói albán fegyveres ellenállás hiszterizálta Belgrádot, amelynek megtorló akciói vezettek az 1998–99-es háborúhoz. A harcok során a szerb erők közel 800 ezer albánt szorítottak ki Koszovóból, és mintegy 15 ezren haltak meg.⁷⁴⁹ A nemzetközi közösség számos diplomáciai kísérletet tett a válság rendezésére,⁷⁵⁰ amely azonban végül a NATO 1999. március-júniusi bombázásával sikerült csak.

⁷⁴⁶ JUHÁSZ J. 2008, 68. p.

⁷⁴⁷ JUHÁSZ J. 2000, 87–88. p.

⁷⁴⁸ JUHÁSZ J. 2008, 69. p.

⁷⁴⁹ Ibid. 70. p.

⁷⁵⁰ Kiemelendő a Richard Holdbrooke és Slobodan Milosevics közötti 1998. október 13-i megállapodás, illetve az 1999. február 6. és 23. között zajló Rambouillet-i konferencia.

Koszovó háború utáni státuszát az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es számú határozata rendezte ideiglenes jelleggel, amikor a tartományt tulajdonképpen nemzetközi igazgatás alá helyezte. A határozat értelmében a nemzetközi polgári igazgatás fő letéteményese az ENSZ-főtitkár Különleges Képviselője által vezetett UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), a nemzetközi katonai jelenlétet pedig a NATO KFOR (Kosovo Force) erői biztosítják.⁷⁵¹ Azonban a masszív nemzetközi jelenlét sem tudta biztosítani Koszovó stabilitását, amit mi sem támaszt alá jobban, mint hogy 2004 márciusában zavargások kezdődtek Mitrovica városában, amelyek az UNMIK-erőket és a szerb lakosságot vették célba.

Koszovó státuszának végleges rendezését a nemzetközi közösség a „standardok a státusz előtt” elve mentén kezelte, azaz a státusztárgyalásokat megelőzően elvárta bizonyos feltételek és kötelezettségek – úgy mint a gazdaság újjászervezése, a demokratikus és multietnikus társadalom és politikai berendezkedés alapjainak megteremtése – teljesítését.

A 2000-es évek közepére azonban nyilvánvalóvá vált az elv sikertelensége, ami arra sarkallta az Egyesült Államokat, hogy 2005 elejétől aktívan szorgalmazza a függetlenedési folyamat beindítását. Az ENSZ-főtitkár Martti Ahtisaari volt finn elnököt bírta meg a státusztárgyalások irányításával 2005. október 24-én a Biztonsági Tanács egyhangú felhatalmazása alapján. A szerb-albán tárgyalások 2005 novemberében kezdődtek, 2007 márciusában pedig Ahtisaari előterjesztette rendezési tervét, amely korlátozott függetlenséget és nemzetközileg ellenőrzött államiságot javasolt Koszovó számára. A koszovói albánok elfogadták a tervezetet, Belgrád azonban elutasította és Oroszország, valamint Kína ellenállása miatt az Ahtisaari-tervből soha nem lett ENSZ BT-határozat. Az Ahtisaari-javaslat bukását követően az ún. trojka, azaz az Egyesült Államok, az Európai Unió és Oroszország próbált valamiféle konszenzuális megoldást elérni, azonban 2007. december 10-i jelentésük a próbálkozás sikertelenségéről szólt.⁷⁵²

Végül, hosszas előkészítést követően 2008. február 17-én Koszovó egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét,⁷⁵³ amelyet többek között azonnal elismert az Egyesült Államok, ugyanakkor elutasította Oroszország és Szerbia. Az Európai Unió nem tudott egységes álláspontot kialakítani a kérdéssel kapcsolatban, a 27 tagállam többsége elismerte a független Koszovót, míg Görögország, Ciprus, Románia, Spanyolország és Szlovákia helytelenítette a függetlenség egyoldalú kikiáltását.⁷⁵⁴

Szerbia a Hágai Nemzetközi Bíróság állásfoglalását kérte Koszovó függetlensége kikiáltásának jogszerűségéről. A bíróság 2010. július 22-i döntése értelmében azonban Koszovó függetlenségének egyoldalú deklarálása nem sérti a nemzetközi jogot.⁷⁵⁵ Mivel azonban a bíróság tanácsadó véleménye nem kötelező erejű, ezért Koszovó státusza ma is vitatott

751 Lásd részletesebben az ENSZ Biztonsági Tanács 1999. június 10-én elfogadott 1244. számú határozatának 5–11. pontjait. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

752 MUHARREMI 2010, 361. p.

753 Kosovo Declaration of Independence <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (letöltés dátuma: 2013.10.23.)

754 A Koszovó függetlenségét el nem ismerő EU-tagállamok közül azonban csupán Ciprus nem vesz részt az EULEX-ben.

755 A Hágai Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét lásd részletesen: <http://www.unmikonline.org/Documents/ICJ%20decision%20on%20Kosovo%2022%20July%202010.pdf> (letöltés dátuma: 2013.10.23.)

nemzetközi jogi szempontból, amit alátámaszt, hogy 2013-ra a 193-ból csupán 104 ENSZ-tagállam – beleértve 23 EU-tagországot is – ismerte el az ország függetlenségét.⁷⁵⁶

A függetlenség egyoldalú kikiáltása ellenére, az Ahtisaari-tervezet el nem fogadása miatt az ENSZ BT 1244-es számú határozata továbbra is érvényben van, amelyből következően az ENSZ-misszió továbbra is Koszovóban tartózkodik. Az UNMIK központja Pristinában található, amelynek munkáját területi iroda segíti Mitrovicában és Pec-ben. A 2013. augusztusi állapot szerint összesen 379 főnyi állománnyal rendelkezik a misszió.⁷⁵⁷

A missziót az ENSZ-főtitkár Különleges Képviselője vezeti, aki fontos koordináló szerepet tölt be a Koszovóban tartózkodó nemzetközi polgári jelenlétet biztosító szereplők, kiemelten az EBESZ és az EULEX között.⁷⁵⁸

Az UNMIK tevékenysége az alábbi területekre terjed ki:

- politikai jelentések készítése Koszovó helyzetéről, amely feladatot az UNMIK Politikai Ügyek Osztálya lát el;
- a stabilitás, a biztonság és az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítése;
- a koszovói hatóságok részvételének elősegítése azokon a multilaterális nemzetközi fórumokon, ahol olyan államok is részt vesznek, amelyek nem ismerik el Koszovó függetlenségét;
- Koszovó-szerte, de kiemelten Észak-Koszovóban az etnikumok közötti békés és normális kapcsolatok kiépítésének elősegítése, amelyet a Közösségi Támogató és Segítő Iroda és a Mitrovicában működő Regionális Iroda útján lát el.⁷⁵⁹
- A Jogállami Összekötő Iroda – korábbi feladatainak nagy részét az EULEX-nek átadva – a koszovói jogállami intézmények tevékenységének megfigyelése során olyan feladatokat lát el, amelyekre az EULEX mandátuma nem terjed ki. Ide tartozik többek között jogsegélykérelmek teljesítésének elősegítése azon államokkal, amelyek nem ismerik el Koszovó függetlenségét. Az iroda továbbá tanúsítvánnyal igazolja a koszovói állampolgárok bizonyos okiratait (jövedelemigazolás vagy éppen iskolai végzettséget igazoló dokumentumok, diplomák), amelyekre külföldi tartózkodás során lehet szükségük, ha a célország olyan állam, amely nem ismeri el Koszovó függetlenségét.⁷⁶⁰

A függetlenség kikiáltását követően – az Ahtisaari-tervben foglaltaknak megfelelően – jött létre 25 ország⁷⁶¹ részvételével a Nemzetközi Irányító Csoport (International Steering Group- ISG) az ország függetlenségének ellenőrzése céljából. Az ISG Nemzetközi Polgári Irodát (International Civil Office- ICO) állított fel, élén a Nemzetközi Polgári Képviselővel (aki egyben az EU koszovói különleges képviselője is volt). Az ISG és az ICO 2012. szeptember 10-én jelentette be, hogy befejezte tevékenységét Koszovóban, és megszűnteti az ország feletti felügyeletet. Természetesen az ISG bejelentésével Koszovó ma sem tekinthető teljesen szuverén államnak, hiszen az 1244-es számú határozat értelmében az UNMIK folytatja tevékenységét, továbbá a nemzetközi polgári igazgatás

⁷⁵⁶ European Commission Kosovo 2013 Progress Report 3. p. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/kosovo_2013.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.23.)

⁷⁵⁷ <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx> (letöltés dátuma: 2013.11.22.)

⁷⁵⁸ Ibid.

⁷⁵⁹ Ibid.

⁷⁶⁰ Ibid.

⁷⁶¹ Köztük az Egyesült Államokkal és Nagy-Britanniával.

részeként az EULEX és az EBESZ, valamint a nemzetközi katonai igazgatás letéteményeseként a NATO KFOR erői is az országban vannak.

3.2. Az EULEX Koszovó jogalapja

Az Európai Unió jogállami missziójának európai jogi jogalapját egyértelműen a Tanács 2008. február 4-én elfogadott 2008/124/KKBP együttes fellépése képezi, amely meghatározza többek között a misszió mandátumát, struktúráját, utasítási láncát, a misszióvezető státuszát és feladatait, valamint harmadik országok részvételének feltételeit. Ami a nemzetközi jogi jogalapot jelenti, az EULEX az ENSZ BT 1999-ben elfogadott 1244-es számú határozatára vezeti vissza a nemzetközi felhatalmazását. A probléma azonban abból adódik, hogy Koszovó függetlenségének 2008. februári kikiáltásával, majd a koszovói alkotmány 2008. júniusi hatályba lépésével az 1244-es számú határozat és Koszovó alapvető közjogi dokumentumainak rendelkezései között alapvető ellentét húzódik.

Koszovó három alapvető közjogi dokumentumát a 2008. február 17-i Függetlenségi Nyilatkozat, a 2008. június 15-én hatályba lépett Alkotmány, valamint a Koszovó Státusának Rendezéséről szóló Átfogó Javaslat, azaz az Ahtisaari-tervezet képezi.⁷⁶² A Függetlenségi Nyilatkozat értelmében Koszovó független és szuverén állam, amelynek deklarálása a koszovói nép akarátát tükrözi, és amely teljes összhangban áll az Ahtisaari-tervben foglalt javaslattal.⁷⁶³ A Nyilatkozat leszögezi, hogy az Ahtisaari-javaslatban foglaltakat Koszovóra nézve kötelező érvényűnek és végrehajtandónak tartja, továbbá üdvözli és felhívja a nemzetközi közösséget a nemzetközi polgári és katonai jelenlét folytatására, alapvetően az Ahtisaari-tervezet végrehajtásának felügyelete céljából.⁷⁶⁴

Az Alkotmány is vállalja az Ahtisaari-javaslat rendelkezéseinek teljes körű végrehajtását, a 143. cikk pedig tulajdonképpen kimondja azok elsőbbségét az Alkotmány rendelkezéseivel szemben, amikor leszögezi: „A Koszovói Köztársaság Alkotmányát a 2007. március 26-án kelt, Koszovó Státusának Rendezéséről szóló Átfogó Javaslattal összhangban kell értelmezni. Ha a jelen alkotmány rendelkezései és a státuszrendezésről szóló javaslat rendelkezései között bármilyen ellentmondás merül fel, az utóbbi érvényesül.”

A Függetlenségi Nyilatkozat és az Alkotmány tehát jogi kötőerővel – igaz ugyan, hogy csak a koszovói belső jog szempontjából – ruházza fel az Ahtisaari-tervet, annak ellenére, hogy az ENSZ BT-ben nem sikerült elfogadni a dokumentumot. A Koszovó nemzetközileg felügyelt függetlenségét tartalmazó Ahtisaari-terv ugyan hangsúlyozza, hogy Koszovónak az UNMIK keretében megvalósuló nemzetközi igazgatása a továbbiakban nem indokolt,⁷⁶⁵ azonban meghatározó nemzetközi jelenlétről rendelkezik, amikor

⁷⁶² MUHARREMI 2010, 361. p.

⁷⁶³ Kosovo Declaration of Independence 1. pont <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (letöltés dátuma: 2013.10.23.)

⁷⁶⁴ Kosovo Declaration of Independence 3. és 5. pont <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (letöltés dátuma: 2013.10.23.)

⁷⁶⁵ Ahtisaari természetesen elismeri az UNMIK keretében elért eredményeket, ugyanakkor úgy látja, hogy a koszovói intézmények működésében olyan fejlődés tapasztalható, amely indokoltá teszi Koszovó ügyei intézésének átvételét, valamint rámutat arra is, hogy Koszovó bizonytalan nemzetközi státusza és az elhúzó nemzetközi igazgatás képezi a koszovói gazdaság fejlődésének legfőbb akadályát.

kimondja, hogy a koszovói függetlenség gyakorlását és a tervezet végrehajtását a kezdeti időszakban felügyelni és támogatni kell nemzetközi polgári és katonai jelenlét biztosításával.⁷⁶⁶ Ennek értelmében a javaslat melléklete nevesíti a nemzetközi polgári és katonai jelenlét „várományosait”.

A nemzetközi polgári felügyelet letéteményese a Nemzetközi Irányító Csoport által kinevezett Nemzetközi Polgári Képviselő, aki egyben az EU különleges képviselői tisztségét is betölti. A Polgári Képviselőnek nem biztosít közvetlen beleszólást a tervezet Koszovó igazgatásába, ugyanakkor erős korrekciós hatáskörrel ruházza fel a javaslat végrehajtásának biztosítása céljából. Ennek során eltörölheti a koszovói hatóságok által elfogadott azon jogszabályokat és döntéseket, illetve eltávolíthatja hivatalukból azokat a köztisztviselőket, akiknek a tevékenysége nem összeegyeztethető az Ahtisaari-terveben foglaltakkal. A Polgári Képviselő mandátuma addig tart, amíg a Nemzetközi Irányító Csoport úgy nem dönt, hogy Koszovó teljes körűen végrehajtotta a javaslat rendelkezéseit.⁷⁶⁷

A nemzetközi polgári jelenlét keretében beszél a javaslat az EU biztonság- és védelempolitikája keretében elindított misszióról, amelynek feladata, hogy mentori, megfigyelői és tanácsadói feladatot lásson el Koszovóban a jogállamiság valamennyi területén. Bizonyos érzékeny területeken végrehajtó jogkörrel is felruházza a tervezet a KBVP-missziót, többek között a szervezett bűnözés, az etnikumok közötti bűncselekmények, a pénzügyi bűncselekmények, valamint a háborús bűncselekmények területén.⁷⁶⁸

A nemzetközi katonai jelenlétet, és ezen keresztül a békés és biztonságos környezet szavatolását a NATO hatáskörébe utalja a tervezet, amely tulajdonképpen a KFOR-erők tevékenységének kontinuitását jelenti addig, amíg a koszovói biztonsági szervek képessé nem válnak ezen feladatok önálló ellátására.⁷⁶⁹

Az Ahtisaari-javaslat az UNMIK-ra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek azonban csupán – összhangban a nemzetközi igazgatás megszüntetésével és Koszovó nemzetközileg felügyelt függetlenségével – a javaslat hatályba lépésétől kezdődő 120 napos ún. átmeneti időszakra tartják fenn az UNMIK mandátumát. Ez alatt az idő alatt a Koszovói Gyűlésnek el kell fogadnia Koszovó alkotmányát és azokat a jogszabályokat, valamint fel kell állítania azokat az intézményeket, amelyek a javaslat végrehajtásához szükségesek. A 120 napos átmeneti időszak végén az UNMIK mandátuma megszűnik, és minden törvényhozó és végrehajtó hatáskörét átadja a koszovói hatóságoknak.⁷⁷⁰

Az Ahtisaari-javaslat UNMIK-ra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésekor azonban nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a tervezet eredetileg az ENSZ BT 1244-es számú határozatát váltotta volna fel abban az esetben, ha elfogadásra került volna a Biztonsági Tanácsban.

Ahogy az korábban is leszögeztük, az EULEX nemzetközi jogi felhatalmazását az ENSZ BT 1244-es számú határozatára vezeti vissza, hiszen az EULEX elindításáról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés 2008. február 4-én, azaz a koszovói függetlenség

⁷⁶⁶ United Nations Security Council Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council S/2007/168 <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf> 4. p. (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

⁷⁶⁷ Ibid. 8. p.

⁷⁶⁸ Ibid. 8. p.

⁷⁶⁹ Ibid. 8. p.

⁷⁷⁰ Ibid. 8–9. p.

egyoldalú deklarálását megelőzően került sor.⁷⁷¹ Az EULEX telepítését megelőzően az EU már 2006-ban egy Tervező Csoport (EU Planning Team- EUPT) felállításáról döntött, amelynek feladatai közé tartozott annak előkészítése, hogy az UNMIK és egy lehetséges EU jogállami misszió közötti átadás-átvétel zökkenőmentesen történhessen meg.⁷⁷² Az EUPT természetesen szintén az ENSZ BT 1244-es határozatát jelölte meg nemzetközi jogalapként.

A függetlenség kikiáltását követően ugyan sor kerülhetett volna a 2008/124/KKBP együttes fellépés módosítására is – már ami a nemzetközi jogi felhatalmazást illeti –, ez azonban nem történt meg. Az EU válaszút előtt állt, hogy melyik, egymást kölcsönösen kizáró és Koszovó feletti kizárólagos joghatósággal bíró hatóságtól kér nemzetközi jogi felhatalmazást az EULEX telepítéséhez.

Az ENSZ álláspontja szerint ugyanis annak ellenére, hogy Koszovó 2008. február 17-én egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét, az 1244-es számú ENSZ BT határozat továbbra is hatályban van addig, amíg másik határozatot nem fogad el Koszovó státuszáról a BT. Ennek megfelelően az UNMIK keretében működő ENSZ Különleges Képviselő a függetlenség kikiáltását követően is megőrzi a határozatban foglalt törvényhozó és végrehajtó jogköreit, azaz az EU bármely Koszovó területén történő fellépésére az ENSZ BT vagy az UNMIK Különleges képviselője meghívása keretében kerülhet sor.⁷⁷³ Ez azonban nem történt meg. Az ENSZ főtitkár 2008. június 12-i jelentése ugyan megjegyzi, hogy az EU közös kül- és biztonságpolitikaért felelős főképviselője tolmácsolta felé az EU hajlandóságát, miszerint az ENSZ BT 1244. számú határozata keretében az EU fokozott szerepet kíván vállalni a jogállamiság területén Koszovóban.⁷⁷⁴ Ez azonban nem jelentette az EULEX tevékenységének formális jóváhagyását az ENSZ részéről, ami tulajdonképpen Oroszország és Szerbia ellenállása miatt nem jöhetett létre, és emiatt az EULEX telepítése késlekedett is.

Az EU felhatalmazására az ENSZ részéről tulajdonképpen 2008. novemberig kellett várni, amikor megszületett az a konszenzusos megoldás, miszerint az EULEX mindenféle külön felhatalmazás nélkül „pusztán” az ENSZ BT 1244-es határozata alapján fog eljárni, mégpedig az ENSZ-nek alárendelve, szigorúan semleges státuszban. A nemzetközi jogalap 1244-es határozatra való helyezéséhez Oroszország és Szerbia tehát csak úgy járult hozzá, ha az EULEX a koszovói függetlenség kérdésében semleges álláspontot foglal el.⁷⁷⁵ A nemzetközi felhatalmazás körüli ENSZ-en belüli vita rendeződése után csak 2008. december 9-én kerülhetett telepítésre az EULEX.

Koszovó ezzel szemben hangsúlyozta, hogy a függetlensége kikiáltásával szuverén államként hatóságai kizárólagos joghatóságot gyakorolnak az ország területén, kivéve az Ahtisaari-tervben meghatározott nemzetközi polgári és katonai jelenlét letéteményesei számára fenntartott jogköröket. Az EU tehát a Koszovói Köztársaság felhatalmazását

771 Az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsában ügyeltek arra, hogy az együttes fellépés elfogadására lehetőleg a koszovói függetlenség egyoldalú deklarálásnak akkor már rohamosan közeledő időpontját megelőzően kerüljön sor, ezzel elkerülve azt, hogy az EU képtelen legyen konszenzust kialakítani egy Koszovóban indítandó jogállami misszió kérdésében.

772 Council Joint Action 2006/304/KKBP 1. cikk

773 MUHARREMI 2010, 367. p.

774 Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo S/2008/354 <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2008-354.pdf> (letöltés dátuma: 2013.10.24.)

775 MUHARREMI 2010, 370–371. p.

kell, hogy kérje az EULEX megfelelő nemzetközi jogalapjának megteremtése érdekében, amely ezt a három alapvető közjogi dokumentum alapján adhatná meg.⁷⁷⁶

Az EULEX létrehozásáról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés azonban csak az ENSZ 1244-es határozatára hivatkozik, és nem tartalmaz semmiféle utalást a Függetlenségi Nyilatkozatra, a Koszovói Köztársaság Alkotmányára vagy az Ahtisaari-jelentésre. Ezt tulajdonképpen kizárja az a vállalás, miszerint az EULEX semleges státuszban az ENSZ BT 1244-es határozata alapján látja el tevékenységét, hiszen a fent említett dokumentumok Koszovót egyértelműen és világosan szuverén államként definiálják.⁷⁷⁷

Az Ahtisaari-terv ENSZ BT-n belüli kudarca, majd ezt követően Koszovó függetlenségének kikiáltása nyomán két, egymás joghatóságát kölcsönösen kizáró hatalmi tényező jött létre Koszovóban, amelyek más-más alkalmazandó jogot ismernek el. Egyrésztől adott az UNMIK keretében működő ENSZ Különleges Képviselő és az 1244-es ENSZ BT határozat, valamint az ún. UNMIK-rendeletek, másrészt a Koszovói Köztársaság intézményei, valamint Koszovó közjogi dokumentumai.

Az EULEX és az UNMIK közötti együttműködést a rendszeres találkozók biztosítják. Az EULEX részt vesz a hetente megrendezésre kerülő UNMIK Regionális Képviselők Közötti Koordinációs Találkozókban, valamint jellemzően a misszióvezető-helyettes révén képviselteti magát az UNMIK Végrehajtó-bizottságának hétfőnkénti pristinai UNMIK-főparancsnokságon tartott találkozóin. Ezen felül az EULEX egy ún. EULEX-mellékletet állít össze az UNMIK-nak, annak az ENSZ főtitkár számára készített negyedéves jelentéséhez.⁷⁷⁸

Azzal, hogy az EU ragaszkodott az ENSZ-felhatalmazáshoz, és ennek érdekében az 1244-es ENSZ BT határozatnak megfelelően az EULEX semleges státuszát rögzítette, tulajdonképpen figyelmen kívül hagyta a Koszovó függetlenségének deklarálásával kialakult új jogi és politikai helyzetet, és az ennek nyomán kialakult koszovói alkotmányos rendelkezéseket. Ugyanakkor viszont az EULEX-nek és tisztségviselőinek a koszovói jogrendszeren belül kell tevékenykedniük, együttműködve a Koszovói Köztársaság intézményeivel és tisztségviselőivel, annak ellenére, hogy az 1244-es ENSZ BT határozat egyiket sem ismeri el. A meglehetősen ellentmondásos helyzet pedig nem kedvez az EULEX alapvető funkciója ellátásának, nevezetesen a jogállamiság megszilárdításának Koszovóban.⁷⁷⁹

3.3. Az EULEX mandátuma és szervezeti felépítése

Az Unió koszovói jogállami missziójának elindításáról szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés 2. cikke értelmében: „Az EULEX Koszovó támogatja a koszovói intézményeket, igazságügyi szerveket és rendvédelmi szerveket abban a folyamatban, amelynek célja egy fenntartható és elszámoltatható többnemzetiségű igazságügyi, rendőri szervezet és vámszolgálat kialakítása, biztosítva azt, hogy ezen intézmények politikai beavatkozástól mentesen, a nemzetközileg elismert standardoknak és a legjobb európai gyakorlatnak megfelelően működjenek”.

⁷⁷⁶ Ibid. 368. p.

⁷⁷⁷ Ibid. 372. p.

⁷⁷⁸ Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

⁷⁷⁹ MUHARREMI 2010, 378. p.

Ennek érdekében a határozat az alábbi operatív feladatokat jelöli ki az EULEX számára:

- megfigyeli, mentorálja és tanácsadással segíti a koszovói intézményeket a jogállamiság minden területén, míg bizonyos végrehajtó feladatokat magának tart fenn;
- biztosítja a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartását Koszovóban, és ennek során, amennyiben szükséges, a nemzetközi polgári hatóságokkal egyeztetve eltörli a koszovói intézmények döntéseit;
- biztosítja, hogy valamennyi igazságügyi szerv, beleértve a vámszolgálatot is, mentes legyen a politikai befolyástól;
- biztosítja, hogy a háborús bűncselekményekkel, a terrorcselekményekkel, a szervezett bűnözéssel, az etnikumok közötti, valamint a pénzügyi és gazdasági bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás, vádemelés, ítélkezés és végrehajtás az alkalmazandó jognak megfelelően történjen, beleértve azt az esetet is, amikor – amennyiben szükséges – nemzetközi nyomozók, ügyészek és bírák koszovói nyomozókkal, ügyészekkel és bírakkal közösen vagy függetlenül járnak el a fenti bűncselekmények során;
- támogatja az együttműködést és a koordináció megerősítését a fenti bűncselekményekkel kapcsolatos teljes eljárás során;
- támogatja a korrupció, a csalás és a pénzügyi bűncselekmények elleni harcot;
- támogatja a Koszovói Korrupcióellenes Stratégia és Korrupcióellenes Terv végrehajtását;
- más feladatokat is felvállal – függetlenül, vagy a koszovói hatóságokat támogatva – a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.⁷⁸⁰

Az EULEX Programstratégiája részletezi a határozatban foglalt célok és feladatok mibenlétét. Ha az együttes fellépés 2. cikkében kitűzött célok magyarázatát vizsgáljuk, akkor a Programstratégia fenntarthatóság alatt azt érti, hogy a jogállamiság szolgálatában álló intézmények megfelelő költségvetéssel, átfogó jogi szabályozással és eljárásrenddel, a feladatok ellátásához szükséges épületekkel és felszereléssel, szakmai és etikai értelemben megkérdőjelezhetetlen vezetőkkel, megfelelően képzett és motivált személyi állománnyal, valamint az állampolgárok támogatásával rendelkeznek.⁷⁸¹

Az elszámoltathatóság követelménye szerint a jogállami intézmények hivatalnokai és tisztségviselői beszámolási kötelezettséggel tartoznak a hatáskörük gyakorlását, valamint feladataik ellátását illetően.⁷⁸²

A többnemzetiségű jogállami intézmények esetében az intézmények személyi állománya teljesen tükrözi a társadalom etnikai, nemzetiségi összetételét, ami nem csak mennyiségi kérdés, hanem biztosítja azt a követelményt is, hogy a kisebbségek a társadalomban betöltött arányukkal azonos arányban tölthetnek be bármely tisztséget az adott intézményrendszer legkülönbözőbb szintjein.⁷⁸³

780 Council Joint Action 2008/124/CFSP 3. cikk

781 EULEX Programme Strategy 1. p. http://www.csfederalismo.it/images/stories/PESD/eulex-kosovo/eulex_programme-strategy.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.29.)

782 Ibid. 2. p.

783 Ibid. 2. p.

Az együttes fellépés 3. cikkében felsorolt operatív feladatok magyarázatával kapcsolatban a Programstratégia az alábbi definíciókat adja:

- a tanácsadás során az EULEX szakmai javaslatokkal látja el a koszovói hatóságokat a fenntartható, kiszámítható és multietnikus jogállami intézményrendszer kiépítése érdekében, mind az ehhez szükséges jogalkotás, mind a koszovói hatóságok működése és teljesítménye területén;
- a megfigyelés során az EULEX a misszió céljainak fényében ellenőrzi és értékeli a koszovói jogállami intézmények munkáját és teljesítményét, amelynek érdekében különböző teljesítménymérő és -értékelő struktúrákat és technikákat dolgoz ki és alkalmaz;
- a mentorálás tulajdonképpen a tanácsadás és a megfigyelés módját, módszerét takarja, amely a kölcsönös bizalom és a szakmai elismerés elvén alapul.⁷⁸⁴

Az EULEX szervezeti felépítése tekintetében az együttes fellépés 6. cikke ad iránymutatást. Ennek értelmében az EULEX egy Pristinában felállított műveleti központtal, regionális és helyi irodákkal, egy brüsszeli támogató egységgel, valamint összekötő irodákkal rendelkezik.

A misszió tevékenysége eredetileg három tematikus komponenst ölelt fel:

- a koszovói rendőri szervek egységeihez telepített EULEX-szakemberekből álló rendőri komponenst;
- az illetékes koszovói minisztériumokhoz, a koszovói bíróságokhoz, a Koszovói Vagyonügynökséghez, valamint a Koszovói Büntetés-végrehajtási Szervhez telepített szakemberekből álló igazságszolgáltatási komponenst;
- valamint a Koszovói Vám- és Pénzügyőrséghez rendelt EULEX-állományból álló vámügyi komponenst.

2012 júniusától azonban átalakításra került a misszió, amelynek eredményeképpen megszűntek a fenti tematikus tevékenységi komponensek, és jelenleg végrehajtó és támogató tevékenységet lát el az EULEX.⁷⁸⁵ A Támogató Részleg keretében tevékenykedő jogászok, büntetés-végrehajtási szakemberek, rendőrök, vám- és pénzügyőrök mentori, megfigyelői és tanácsadói feladataikon keresztül segítik fokozni a jogállami intézmények fenntarthatóságát és elszámoltathatóságát.⁷⁸⁶ A Végrehajtó Részleg bírái, ügyészei, rendőrei, valamint vám- és pénzügyőrei az alábbi területekkel kapcsolatban végeznek nyomozati, ügyészi és ítélkezési tevékenységet:

- háborús bűntettek;
- terrorizmus;
- szervezett bűnözés és kiemelt korrupciós ügyek;
- privatizációs ügyek,
- egyéb súlyos bűncselekmények;⁷⁸⁷

A 11. cikk rögzíti a misszió utasítási láncát, amely szerint a Tanács felhatalmazása alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorol politikai és stratégiai irányítást és

⁷⁸⁴ Ibid. 3. p.

⁷⁸⁵ Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

⁷⁸⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/strengthening/> (letöltés dátuma: 2013. 12.15.)

⁷⁸⁷ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/executive/> (letöltés dátuma: 2013.12.15.)

ellenőrzést a művelet felett. Ennek során hatáskörébe tartozik a műveleti terv és az utasítási lánc módosítása, valamint a művelet vezetőjének kinevezése. A misszió stratégiai irányítását – a Politikai és Biztonsági Bizottságnak alárendelten – a polgári műveleti parancsnok végzi, aki a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség igazgatója. A műveleti területen végzett irányítási feladatokat pedig a misszióvezető látja el, aki közvetlenül a polgári műveleti parancsnoknak tartozik felelősséggel.

Az EULEX mandátumának vizsgálata során megállapítható, hogy a Tanács a missziót, a polgári válságkezelési műveletek közül egyedülként, végrehajtó hatáskörrel is felruházta a megszokott tanácsadói, megfigyelői és mentori hatáskörökön kívül. Ráadásul az együttes fellépés 3. cikkének (h) pontja az együttes fellépésben nevesített végrehajtó feladatokon túl a misszió végrehajtó hatáskörének kibővítését teszi lehetővé a jogállamiság, a közrend és közbiztonság érdekében.⁷⁸⁸ Ezzel tulajdonképpen azt kívánta biztosítani, hogy a körülmények változása ne tegye feltétlenül szükségessé a művelet mandátumának és ezzel együtt az együttes fellépésnek a módosítását.

3.4. Az EULEX tevékenysége

Az EULEX mindhárom komponenst átfogó értékeléssel, illetve helyzetelemzéssel kezdte meg munkáját 2008 decemberében, amely során a koszovói intézmények aktuális teljesítményét és képességeit mérte fel. A koszovói jogállami intézmények tevékenységének, teljesítményének felmérése 2009 júniusáig tartott, majd ezt követte a 2009 júliusában elfogadott Programjelentés, amely számos ajánlást fogalmazott meg a fenti intézmények átalakításával kapcsolatban. A Programjelentés ajánlásai alapján az EULEX – szoros együttműködésben a koszovói hatóságokkal – megkezdte az egy-egy konkrét területre vonatkozó cselekvési stratégiák, az ún. MMA Akciók⁷⁸⁹ kidolgozását, amelyeket a koszovói hatóságok irányítása alatt, valamint az EULEX-szakemberek aktív tanácsadói és mentori segítségével hajtanak végre. Annak ellenére, hogy 2012 júniusában megszűnt a misszió tevékenységi területeinek, komponenseinek hármас felosztása, a könnyebb áttekinthetőség érdekében külön tárgyaljuk a misszió igazságszolgáltatás, rendőrség és vámügyek területén végzett támogató és végrehajtó feladatait.

3.4.1. Az igazságszolgáltatás területén végzett tevékenység

Az igazságszolgáltatás területén a misszió végrehajtó és nem végrehajtó feladatai egymást átfedő módon kerülnek teljesítésre, mivel minden EULEX-bíró és -ügyész egyidejűleg gyakorolja mindkét funkciót.⁷⁹⁰

Az EULEX-bírák és -ügyészek végrehajtó tevékenységét a Koszovói Köztársaság Gyűlése által elfogadott „Az EULEX-bírák és -ügyészek hatásköréről, ügykiválasztási és

788 „Az EULEX más feladatokat is felvállal – függetlenül vagy a koszovói hatóságokat támogatva – a jogállamiság, a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.”

789 Az MMA Actions elnevezés az EULEX mentoring, monitoring and advising, azaz mentori, megfigyelői és tanácsadói tevékenységéhez való kapcsolódást hivatott kifejezni.

790 SPERNBAUER 2010, 790–791. p.

ügyelosztási tevékenységéről szóló” 03/L-053-as számú törvény szabályozza. A törvény 1. cikke értelmében az EULEX-bírák és -ügyészek a koszovói bírói és ügyészi rendszer részeként végzik tevékenységüket.⁷⁹¹ Az EULEX-bírák koszovói igazságszolgáltatási rendszerbe való integrálása azonban nem teljes, hiszen a bírák fegyelmi ügyeinek elbírálása, valamint a kizárásuk nem tartozik a Koszovói Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe.⁷⁹²

A törvény külön cikkben szabályozza az EULEX-bírák és -ügyészek büntető és polgári ügyekben gyakorolt hatásköreit. A törvény 3. szakaszának (1) bekezdése értelmében a büntető igazságszolgáltatás területén az EULEX-bírók minden olyan ügyben hatáskörrel rendelkeznek, amelyek nyomozása, illetve vádemelése a Koszovói Köztársaság Különleges Ügyészi Hivatala hatáskörébe tartozik. Az EULEX-bírák hatáskörébe továbbá azon ügyek is beletartozhatnak, amelyek nyomozása vagy vádemelése nem a Koszovói Köztársaság Különleges Ügyészi Hivatala hatáskörébe tartozik,⁷⁹³ de az ügyben eljáró bíróság elnöke, az ügyész vagy az eljárásban résztvevő bármely fél kéri, hogy az EULEX-bírák Kollégiumának Elnöke az eljárás bármely szakában EULEX-bírát jelöljön ki az ügy elbírálására.⁷⁹⁴

Főszabályként az EULEX-bírák három bíróból álló ún. vegyes tanácsban látják el ítélezési tevékenységüket, amelyek két – az elnöki tevékenységet is ellátó – EULEX-bíróból és egy helyi bíróból állnak. Az EULEX-bírák Kollégiumának Elnöke azonban alapos okkal módosíthat a tanácsok összetételén.⁷⁹⁵

A törvény 5. szakasza tartalmazza az EULEX-bírák polgári jogszolgáltatás területén gyakorolt hatáskörére vonatkozó szabályokat. Ennek értelmében az EULEX-bírák hatáskörébe tartoznak a Koszovói Legfelső Bíróság Különleges Tanácsának hatáskörébe tartozó, a Koszovói Hitelügynökséggel kapcsolatos ügyek, a koszovói bíróság hatáskörébe tartozó a Koszovói Vagyonigénylő Ügynökség döntései elleni fellebbezések, valamint minden olyan vagyoni igényvel kapcsolatos ügy, amely eredetileg a koszovói bíróságok hatáskörébe tartozik, de alapos a gyanú, hogy a helyi bíróság részrehajlás-mentességét és függetlenségét megkísérelték befolyásolni, vagy a helyi bíróság nem hajlandó, illetve nem képes megfelelően elbírálni az ügyet, vagy a fair eljárás követelményét komoly sérelem érte.⁷⁹⁶

Az EULEX-bírák és -ügyészek támogató hatáskörének vizsgálat kapcsán az EULEX-szakemberek tanácsadói, megfigyelői és mentori tevékenységét kell górcső alá vennünk. A mentorálás és megfigyelés leggyakrabban az EULEX-szakemberek és a helyi szakemberek közötti informális találkozókra valósul meg. A megfigyelés tulajdonképpen a koszovói bírói és ügyészi rendszer általános „állapotfelmérését” jelentette a misszió kezde-

791 Law No. 03/L-053 on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo Article 1. http://www.gazetazyrtare.com/egov/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=56&lang=en (letöltés dátuma: 2013.10.29.)

792 SPERNBAUER 2010, 794. p.

793 A Koszovói Köztársaság Különleges Ügyészi Hivatala hatáskörébe tartozik többek között a terrorcselekmény, a genocídium, az emberiség elleni bűncselekmények, a háborús bűnök, a szervezett bűnözés és a pénzügyi bűncselekmények.

794 Law No. 03/L-053 on the Jurisdiction, Case Selection and Case Allocation of EULEX Judges and Prosecutors in Kosovo Article 3.1, 3.2, 3.3. http://www.gazetazyrtare.com/egov/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=56&lang=en (letöltés dátuma: 2013.10.29.)

795 Ibid. Article 3.7

796 Ibid. Article 5.1

tén, míg a mentorálás egy sokkal személyesebb tevékenység, amely során – tipikusan az ítélkezési tanácsokban – a helyi és az EULEX-bírák közötti személyes kapcsolattartás valószínűleg meg, azaz a mentorálás az EULEX-szakemberek végrehajtó hatásköréhez igen szorosan kapcsolódó, támogató hatáskörbe tartozó tevékenysége. A tanácsadás eltérő feladat abban a tekintetben, hogy ez csak közvetetten, az EULEX-bírák Kollégiumán keresztül érvényesül, ugyanis ez a testület jogosult formális irányelvek és ajánlások megfogalmazására a koszovói igazságügyi, jogalkotó és egyéb kormányzati intézmények számára.⁷⁹⁷ Az EULEX igazságügyi komponensének fontos elemét képezi az a tevékenység, amelynek során az EULEX-szakemberek a koszovói törvényhozásnak nyújtanak segítséget a jogállamisággal kapcsolatos jogszabályok, valamint a stratégiai politikai dokumentumok előkészítése során.⁷⁹⁸

3.4.2.A rendőrség területén végzett tevékenység

A rendőri komponens területén szigorúan elválnak az EULEX által gyakorolt végrehajtó és támogató hatáskörök. Amíg az elsőt a Rendőri Végrehajtó Részleg (Police Executive Department- PED), addig utóbbit a Rendőri Megerősítő Részleg (Police Strengthening Department- PSD) munkatársai végzik. Csak a PSD állományába tartozó rendőröket rendelték a Koszovói Rendőrség meghatározott szintjén szolgálatot teljesítő rendőrök mellé.

A PSD állományában szolgáló, azaz a nem végrehajtó feladatokat ellátó EULEX-rendőrök összesen harmincegy MMA Akcióban vettek részt, amelyek eredményessége azonban vegyes képet mutat, hiszen a 2012-es EULEX Programjelentés szerint csupán 18 akció esetében érték el az összes kitűzött célt, 5 akciót lezártak mindenféle eredmény nélkül, 7 akció keretében sikerült néhány eredmény elérése, egy akciót pedig törölni kellett az abban megfogalmazott célok – a Koszovói Rendőrség 2010-es átalakítása nyomán – tárgytalanná válása miatt.⁷⁹⁹

Az EULEX mentori, tanácsadói és megfigyelői tevékenységével kapcsolatos akciók – a koszovói rendőrség felépítéséhez igazodva – az alábbi rendőrségi szektorokat érintik:

- a bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépést biztosító akciók;
- a határok biztonságát szavatolni kívánó akciók;
- a járőri tevékenység hatékonyságának fokozását és a közrend fenntartását célzó akciók;
- a fenntartható szervezetirendszer kialakítását célzó akciók.⁸⁰⁰

A bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépést biztosító kilenc MMA Akció elindítását megelőzően számos hiányosságot mutatott ki az EULEX előzetes felmérése, úgy mint a megfelelően részletes és átfogó bűnüldözési stratégia hiánya; az európai standardoknak nem megfelelő bűnügyi statisztika alkalmazása; az egymással versengő

⁷⁹⁷ SPERNBAUER 2010, 795. p.

⁷⁹⁸ Ibid. 796. p.

⁷⁹⁹ EULEX Programme Report 2012, 10. p. http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

⁸⁰⁰ Ibid. 7. p.

információs rendszerek és egységek fennállásából adódó hiányosságok; valamint a kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények alapvetően reaktív kezelése.⁸⁰¹

A határok biztonságát szavatolni kívánó hat MMA Akció keretében a koszovói határőrség infrastruktúrájának fejlesztését, a határőrség által alkalmazott információs rendszer Információs és Elemző Központba⁸⁰² való integrálását, valamint a korábban a KFOR által ellátott zöldhatár-ellenőrzés átvételének zökkenőmentességét tervezték biztosítani.⁸⁰³

A járőri tevékenység hatékonyságának fokozását és a közrend fenntartását célzó nyolc MMA Akció végrehajtásával az EULEX elsősorban az egyes rendőrőrsök átfogó és hatékony járőrözési gyakorlatát, a lakosság biztonsági igényének megfelelő éves járőrözési tervek kidolgozást segít elő.⁸⁰⁴

A fenntartható szervezetrendszer kialakítását célzó nyolc MMA Akció középpontjában a Koszovói Rendőrség átszervezése, az előléptetési rendszer reformja, a költségvetési igazgatás hatékonyabbá tétele, valamint a beszerzések racionalizálása áll.⁸⁰⁵

A végrehajtott jellegű feladatokat ellátó EULEX PED öt területen rendelkezik hatáskörrel:

- pénzügyi bűncselekmények;
- szervezett bűnözés;
- háborús bűncselekmények;
- terrorizmus;
- korrupció.

A fenti ügyekben a PED munkatársai önálló parancsnoki struktúrával, a Koszovói Rendőrségtől függetlenül, önálló hatáskörben nyomoznak, és közvetlenül adják át az ügyeket a Különleges Ügyészi Hivatalnak.⁸⁰⁶ Az EULEX rendőri tevékenységével kapcsolatban elég különböző a koszovói civil szervezetek hozzáállása. Addig, amíg az albán szervezetek elsősorban a szervezett bűnözés és a korrupció elleni fellépést tartják a misztérió fő feladatának, addig a koszovói szerb szervezetek főleg a szerb közösség biztonságának és jogainak védelmét várják az EULEX-től.⁸⁰⁷

Az EULEX harmadik rendőri egysége a Különleges Rendőri Egység (Special Police Unit- SPU), amelynek hatáskörébe a zavargások, felkelések kezelése tartozik. Tevékenysége sokban hasonlít a KFOR Többnemzetiségű Különleges Egységeinek tevékenységéhez, és szoros együttműködés jellemzi a két egység munkáját; ennek biztosítását szolgálja az általuk megkötött négy technikai megállapodás.⁸⁰⁸

801 Ibid. 11–13. p.

802 Az Információs és Elemző Központot a bűncselekményekkel szembeni hatékony fellépést biztosító akciók egyike során alakították ki és erősítették meg, amelynek eredményeképpen ez az egység képezi a koszovói rendőrség első számú információs központját.

803 EULEX Programme Report 2012, 13–14. p.

804 Ibid. 14–16. p.

805 Ibid. 16–17. p.

806 SPERNBAUER 2010, 798. p.

807 Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

808 SPERNBAUER 2010, 799. p.

3.4.3.A vámsholgálat és a vámügyek területén végzett tevékenység

Az EULEX vámügyek területén nyújtott, alapvetően támogató jellegű tanácsadói és mentori tevékenysége a 2009-es előzetes felmérésben meghatározott hiányosságokhoz igazodva az alábbi konkrét területekre terjedt ki:

- segítségnyújtás a vámügyekkel kapcsolatos jogszabályalkotás területén, kiemelten kezelve egy új vámkódex tervezetének elkészítését;
- a Koszovói Vámsholgálat együttműködésének fokozása más intézményekkel, kiemelten kezelve a határátkelőhelyekkel és az Ügyészti Hivatallal fenntartott kapcsolatokat;
- az Integrált Határigazgatás (Integrated Border Management- IBM) kialakításnak elősegítése: a 2009-ben elfogadott Integrált Határrendészetről szóló Nemzeti Stratégia a nemzeti és nemzetközi intézményekkel való együttműködés fontosságát hangsúlyozza a nemzetközi szervezett bűnözés kezelése területén, amiben kiemelt szerep jut a határellenőrzés terén tevékenykedő koszovói intézmények tevékenységének összehangolásának;
- a szerzői tulajdonjogok védelmének biztosítása, amelyet a Koszovói Vámsholgálaton belül 2011 januárjában felállított egység lát el.

Meg kell említenünk a 2012. november 9-én a koszovói miniszterelnök-helyettes, az EULEX misszióvezetője, valamint az EU különleges képviselője által aláírt Közös Jogállami Célokról szóló megállapodást,⁸⁰⁹ amelyben a koszovói hatóságok, valamint az EULEX többek között az alábbi konkrét kérdésekben és területeken kötelezték magukat együttműködésre:

- a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási és igazságszolgáltatási intézmények további erősítése Koszovó egész területén, kiemelten Észak-Koszovót;
- a koszovói hatóságok képességének fokozása az etnikumok közötti bűncselekmények, a szervezett bűnözés és a korrupció elleni fellépés területén;
- a koszovói jogállami intézmények elszámoltathatóságának fokozása olyan szervezetek segítségével, mint a Koszovói Igazságügyi Tanács, a Koszovói Ügyészti Tanács vagy a Koszovói Rendőri Felügyelet;
- az intézményközi kapcsolatokat megerősítése az ügyészti hivatalok és a rendvédelmi szervezetek között;
- a koszovói tanúvédelmi rendszer továbbfejlesztése;
- a kölcsönös jogsegély intézményének továbbfejlesztése, esetenként az EULEX-en keresztül, amikor a Koszovót el nem ismerő állam részére vagy részéről érkezik kérelem.⁸¹⁰

Az együttműködés legfőbb fórumául a Közös Jogállami Koordinációs Bizottság (Joint Rule of Law Coordination Board- JRCB) szolgál, amelyben a koszovói miniszterelnök-

⁸⁰⁹ Compact on Joint Rule of Law Objectives for the period until June 2014.

⁸¹⁰ Compact on Joint Rule of Law Objectives for the period until June 2014, 2–3. p. <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/compact/Compact%20signed%2009%20November%202012.pdf.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.18.)

helyettes, az EULEX misszióvezetője, valamint az EU különleges képviselője közösen elnökölnék, és amelynek a munkájában a koszovói belügyminisztérium, pénzügyminisztérium és európai ügyekért felelős minisztérium munkatársai, az EU különleges képviselőjét segítő iroda, valamint az EULEX munkatársai vesznek részt. Ez a testület felelős a megállapodás végrehajtásának ellenőrzéséért is.

3.5. A művelet végrehajtása során felmerült problémák

Az EULEX Koszovó mandátumának végrehajtása során az egyik legnagyobb problémát Észak-Koszovó jelentette, illetve jelenti mind a mai napig. A koszovói hatóságok ugyanis lényegében nem gyakoroltak ellenőrzést a terület felett, ebből kifolyólag kezdetben az EULEX sem tudta erőit a területre telepíteni. Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása után a szerb többségű Észak-Koszovó lakossága – hasonlóan Szerbiához és Oroszországhoz – elutasította Koszovó államiságának elismerését, továbbra is Szerbia részének tekintette a területet, és a pristinai hatóságok joghatóságát el nem ismerve párhuzamos intézmények kiépítésébe kezdtek. Elfoglaltak két, Koszovót Szerbiával összekötő határátkelőt, illetve a Mitrovica északi részén fekvő bírósági épületet, ideiglenesen elletetlenítve mind a vámok beszedését, mind az igazságszolgáltatást.⁸¹¹

A függetlenség kikiáltását követő súlyos etnikai és politikai megosztottság az alkalmazandó jog területén is komoly törésvonalat keletkeztetett, ugyanis amíg az észak-koszovói szerb hatóságok a volt Jugoszlávia törvényeit, az UNMIK által 1999 és 2007 között elfogadott rendeleteket, illetve a szerbiai törvényeket ismerték el hatályos jogként, addig a Koszovó túlnyomó része fölött joghatóságot élvező pristinai hatóságok a Koszovó új törvényhozása által elfogadott jogszabályokat alkalmazták.⁸¹²

Az Ahtisaari-terv el nem fogadása, majd ezt követően Koszovó függetlenségének el nem ismerése Szerbia részéről sokáig késleltették az EULEX műveleti területre való telepítését, amely 2008 decemberében csak az után következhetett be, hogy az EULEX az ENSZ BT 1244-es határozatát elismerve nemzetközi jogi felhatalmazásának jogalapjaként, semleges státuszt vállalt Koszovó függetlenségével kapcsolatban. Szerbia és az általa támogatott észak-koszovói szerbek csak ezt követően voltak hajlandók elismerni az EULEX koszovói jelenlétét.

Az észak-koszovói állapotok azonban nem csak a művelet elindítása során, hanem a későbbiekben is komoly kihívás elé állították az EULEX-et. 2011 júliusában több hónapon át tartó, sokszor fegyveres összecsapásokkal kísért konfliktus alakult ki, amikor a koszovói kormány megtiltotta a szerb áruk Koszovóba való importálását, és a Koszovói Rendőrség különleges egységei megpróbálták elfoglalni a jarinjei és brnjaki határátkelőket, ahol a tilalom ellenére továbbra is zavartalanul folyt az árucsera Szerbiával.

2012. február 15–16-án négy észak-koszovói szerb községben népszavazást tartottak, amelyen a választópolgároknak arra a kérdésre kellett válaszolniuk, hogy elismerik-e a

811 A határátkelőket később megnyitották és az EULEX határőroket és vám- és pénzügyőroket telepített az észak-koszovói szerb hatóságok munkájának segítésére. Szintén az EULEX kezdeti sikereként könyvelhető el az észak-mitrovicai bíróság újra megnyitása.

812 GREVI 2009b, 358. p.

Koszovói Köztársaság intézményeinek joghatóságát. Annak ellenére, hogy a népszavazást Belgrád sem támogatta, a válaszadók 99, 74 százaléka nemmel szavazott.⁸¹³

A 2013. április 19-én európai uniós közvetítéssel⁸¹⁴ Ivica Dacic szerb, valamint Hashim Thaci koszovói miniszterelnök által aláírt, tizenöt pontból álló, a szerb-koszovói kapcsolatok normalizálásnak alapelveiről szóló megállapodás egyrészt kiterjeszti a koszovói hatóságok joghatóságát Észak-Koszovóra, integrálva az észak-koszovói rendőri és igazságszolgáltatási intézményeket azok koszovói megfelelőjébe,⁸¹⁵ másrészt Észak-Koszovó számára autonómiát biztosít. A szerb többségű önkormányzatok⁸¹⁶ által létrehozandó Község teljes ellenőrzést gyakorol a gazdasági fejlődés, az egészségügy, az oktatás, valamint a város- és vidékfejlesztés területén. A megállapodás ötödik pontja értelmében pedig a Község további területek felett is ellenőrzést gyakorolhat a koszovói hatóságok felhatalmazása alapján. A megállapodás tizenkettedik pontja rendelkezik egy, a szerb többségű önkormányzatokban 2013 során tartandó helyi választásokról, amelyek törvényességét az EBESZ felügyeli, és amelyeket a koszovói törvényeknek megfelelően bonyolítanak le. Szerbia és Koszovó továbbá kötelezte magát, hogy a telekommunikáció és az energiaügy területén tárgyalásokat folytat, valamint hogy nem akadályozzák egymás európai uniós törekvéseit. Az egyezmény tizenötödik pontja a megállapodás végrehajtása érdekében egy, az aláíró felekből álló végrehajtó bizottság felállítását tartalmazza.⁸¹⁷ Annak ellenére, hogy a megállapodást mindkét állam törvényhozása megerősítette, hivatalosan azóta sem került publikálásra, sem Szerbiában sem Koszovóban.

A szerb-koszovói viszony rendezésének alapját képező megállapodás egyrészt megnyitotta az utat Szerbia csatlakozási tárgyalásainak megkezdése,⁸¹⁸ másrészt Koszovó társulási és stabilizációs megállapodásának megkötésére irányuló tárgyalások megnyitása,⁸¹⁹ valamint EU-programokban való részvétele előtt.⁸²⁰ Nem elvitatva a valóban

813 Koszovói népszavazás: pofonok Pristinának és Belgrádnak http://hvg.hu/vilag/20120216_nepszavazas_koszovo (letöltés dátuma: 2013.11.11.)

814 Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, Cathrine Ashton bábáskodott a megállapodás létrejötté föltt.

815 A megállapodás eredményeképpen 2013. június 14. és július 5. között az Észak-Koszovóban működő szerb rendőrörsök bezártak, a szerb kormány beszüntette a koszovói szerb rendőrök fizetésének utalását, így azok a koszovói rendőrség állományába kerültek át. 2013. július 15. óta az Észak-Koszovóban működő bíróságok és ügyészi hivatalok is beszüntették a koszovói hatóságokkal párhuzamos tevékenységüket. Mind a koszovói szerb rendőrörsök, mind a bíróságok tevékenységének megszüntetését az EULEX felügyelte.

816 Észak-Mitrovica, Leposavic, Zvecan és Zubin Potok.

817 First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations <http://friendsofkosovo.com/2013/04/19/first-agreement-of-principles-governing-the-normalization-of-relations/> (letöltés dátuma: 2013.11.11.)

818 European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo Brussels, 22.4.2013 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/sr_spring_report_2013_en.pdf 12. (letöltés dátuma: 2013.11.05.)

819 European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilization and Association Agreement Brussels, 22.4.2013 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.05.)

820 European Commission Press Release Brussels, 22, April 2013 Commission proposes an agreement to allow Kosovo to participate in EU programmes http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-348_en.htm (letöltés dátuma: 2013.11.05.)

mérőföldkönek tekinthető megállapodás jelentőségét, a két ország együttműködése és békés egymás mellett élése nagymértékben függ a megállapodás végrehajtása területén tett erőfeszítéseiktől.⁸²¹

Koszovó függetlenségének de facto elismerése Szerbia részéről azonban számos tiltakozást váltott ki mind Szerbiában, mind Észak-Koszovóban.⁸²² A Szerbia és Koszovó közötti megállapodás tehát nem hozott nyugalmat Észak-Koszovóban, amelyet alátámasztanak a 2013. szeptemberi és novemberi események is. 2013. szeptember 19-én Zvečan városában ugyanis az EULEX egyik járművét fegyveres támadás érte, amelynek eredményeképpen egy litván származású EULEX-rendőr az életét veszítette. A megállapodás által előírt 2013. november 3-i helyhatósági választásokon pedig az EULEX-nek és a KFOR-nak kellett a Koszovói Rendőrség segítségére sietnie, amikor Mitrovica északi részén lévő szavazóhelyeket ért szerb támadás, amelynek során az álarcos elkövetők könnygázt használtak, összetörve a szavazóurnákat.⁸²³ Az események következményeként a Koszovói Központi Választási Bizottság semmisnek tekintette az érintett szavazóhelyeken a voksolást, és november 27-ére három választói központban, azaz 27 szavazóhelyen a választások megismétlését rendelte el.⁸²⁴ Észak-Koszovó szerb lakta területei tehát mind a mai napig komoly biztonsági kihívást jelentenek mind a NATO KFOR erői, mind az EULEX Koszovó számára.⁸²⁵

Az EULEX működésének kezdeti időszakában gondot okozott a művelet feladatainak végrehajtásához szükséges megfelelő eszközök és infrastruktúra hiánya. A hosszú tervezési időszak és az EUPT előkészítő munkája ellenére az Ahtisaari-terv bukása és az annak

821 Az egyezmény, valamint a Szerbia és Koszovó közötti 2012 októbere és 2013 júniusa között kötött egyéb megállapodások végrehajtásának alakulásáról lásd: Deda, Ilir – Qosaj-Mustafa, Ariana: The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue Kosovar Institute for Policy Research and Development Policy Paper No.4/13. July 2013

822 A megállapodás aláírását követően több ezer tüntető gyűlt össze Belgrád főterén, árulásként bélyegezve a megállapodást, tiltakozását fejezte ki továbbá a Szerbiai Ortodox Egyház több tagja is, az észak-koszovói szerb önkormányzatok pedig levélben fordultak Oroszországhoz a brüsszeli megállapodás miatt.

823 Nemcsak az első, Észak-Koszovóra is kiterjedő koszovói helyhatósági választások napja, hanem az azt megelőző kampányidőszak is számos feszültséget eredményezett. 2013 októberében kisebb krízis bontakozott ki, amikor a koszovói hatóságok bejelentették, hogy megtiltják belgrádi politikusok hivatalos látogatását Koszovóba egészen a választási kampány végéig, azaz november 1-jéig. A szerb tiltakozást követően Ivica Dacic és Hashim Thaci közötti megállapodás értelmében végül Koszovóba utazhattak a kampányidőszakban is szerbiai politikusok.

Szintén komoly – a választások ismételt koszovói szerb bojkottjával fenyegető – vita alakult ki az 1998–1999-es koszovói háború alatt lakhelyét elhagyó 39 ezer szerb választásokon való részvétele kapcsán, ugyanis a Koszovói Központi Választási Bizottság elutasította a választásokon való részvételre irányuló kérelmüket, mondván az ország területén kívül való szavazás ellentétes a választási eljárási szabályokkal. A szerb kormány a 2013. áprilisi Brüsszelben aláírt koszovói-szerb megállapodás megszegésével vádolta Koszovót, arra hivatkozva, hogy a szóban forgó személyek választójogát korábban Brüsszelben elismerték.

824 EULEX és KFOR: Megakadályoztuk az erőszak eszkalációját az észak-koszovói szavazáson <http://www.vajma.info/cikk/szerbia/19542/EULEX-es-KFOR-Megakadalyoztuk-az-eroszak-eszkalaciojat-az-eszak-koszovoi-szavazason.html> (letöltés dátuma: 2013.11.11.)

825 Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív szerint a NATO KFOR erői és az EULEX közötti együttműködést főleg a KFOR támogató tevékenysége jellemzi, azaz, ha a biztonsági helyzet megkívánja, a KFOR ún. harmadik reagáló erőként (a koszovói rendőrség és az EULEX fellépését követően) járul hozzá a biztonságos környezet helyreállításához, fenntartásához. A KFOR és az EULEX között több szinten heti rendszerességgel találkozik zajlanak, az együttműködés eljárási keretétől pedig az EULEX misszióvezetője és a KFOR parancsnoka által aláírt közös műveleti eljárás szolgál.

nyomán megváltozott politikai környezet eredményeképpen nem lehetett számolni azzal, hogy az EULEX az UNMIK helyébe lép, átvéve annak feladatait és infrastruktúráját. Az EULEX-nek tehát, hogy elláthassa a mandátumában szereplő funkciókat, eszközbeszerzési eljárásokat kellett lebonyolítania, amelyek azonban – a legtöbb KBVP-misszióhoz hasonlóan – sok esetben elhúzódtak, hiányt keletkeztetve többek között az EULEX járműparkjában.⁸²⁶ Mivel a koszovói kormány nem köteles az EULEX számára szükséges hivatali épületeket biztosítani, így a misszió a koszovói ingatlanpiacra van utalva, amely azonban különbséget tesz a helyi és a nemzetközi bérlők között kettős árakat és feltételeket alkalmazva azokra, ez pedig folyamatosan megnehezíti a megfelelő infrastruktúra kialakítását.⁸²⁷

Ahogy korábban már említettük, az EULEX Koszovó az Európai Unió eddigi legnagyobb polgári válságkezelési művelete. Az EULEX személyi állományának rekrutációja ugyanakkor nem volt zökkenőmentes, amit alátámaszt a tény, hogy 2007 és 2009 tavasza között hét támogatásra felszólítás érkezett a tagállamokhoz, és még így is, 2009 májusában a tervezett státuszoknak csak a nyolcvan százaléka került betöltésre.⁸²⁸ A művelet személyi állományának rekrutációja a későbbiekben sem volt problémamentes. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint a 2010 és 2011 során megtett hat támogatásra való felszólítás során is kevesebb státuszt tudtak a tagállamok feltölteni, mint amennyi megüresedett. A megüresedések csupán 47 százalékát voltak képesek a támogatók újra feltölteni.⁸²⁹

Az Amnesty International 2012-es tanulmányában – amely az EULEX háborús bűncselekmények kivizsgálása területén végzett tevékenységét vizsgálja – amellett, hogy elismeri az EU jogállami missziójának eredményeit, hangsúlyozza, hogy itt volna az ideje, ha az EULEX a háborús bűntettek kivizsgálását és az elkövetők – legyenek akár szerbek vagy albánok – felelősségre vonását tekintené a legfőbb prioritásnak. A tanulmány szerint az EULEX keretében évente átlag három ügyet tudnak befejezni, ami összehasonlítva az UNMIK évi egy befejezett eljárásával⁸³⁰ előrelépésnek tekinthető, ugyanakkor a még mindig jelentős ügyhátralékra való tekintettel,⁸³¹ az EULEX nem lesz képes a mandátuma eredetileg tervezett végéig, azaz 2014 közepéig kivizsgálni az összes ügyet és lefolytatni a szükséges eljárásokat. Az ügyhátralék ledolgozáshoz elengedhetetlen volna az EULEX-bírák és-ügyészek számának növelése, valamint annak átgondolása, hogy a tagállamok által rendelkezésre bocsátott állomány mellett – amelynek szakértelme nem mindig megfelelő az adott státusz betöltéséhez – nagyobb számban szerződéses, de megfelelő szakértelemmel, nyelvtudással és gyakorlattal bíró szakértők lássák el a háborús bűnösök felelősségre vonását.⁸³²

826 GREVI 2009b, 362. p.

827 Az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív alapján.

828 GREVI 2009b, 362. p.

829 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18. 2012, 37. p. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130506ATT65663/20130506ATT65663EN.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

830 Amnesty International: Kosovo: Time for EULEX to Prioritize War Crimes 2012 22. p. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/004/2012/en/3090bbe1-6da2-43af-9415-ae06fa3a54a2/eur700042012en.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.21.)

831 Az EULEX az UNMIK-től 1187 ügyet vett át, közel 300 ügyet tudtak lezárni, és így 2011-ben megközelítőleg 700–750 ügy állt kivizsgálás előtt. Ibid. 18. p.

832 Ibid. 25. p.

Az EULEX mandátumának végrehajtását hátráltató tényező továbbá a támogató államok által rendelkezésre bocsátott személyzet esetenkénti képzetlensége, a kellő szakértelm és kiképzés hiánya, másrészt a rendelkezésre bocsátás időtartama. Az MMA Akciók végrehajtása ugyanis projekt menedzseri tapasztalatokat, fejlett kommunikációs, tárgyalási, valamint tanácsadói készséget és gyakorlatot igényelne, ami sok esetben a rendelkezésre bocsátott szakembereknél hiányzik. Az EULEX-szakértők rendelkezésre bocsátásának időtartama átlagosan 12 hónap, amely bizonyos pozíciók, mint például a főtanácsadók, a bírák vagy éppen szervezett bűnözés területén dolgozó nyomozók esetében nem megfelelő, hiszen az ezekben a tisztségekben dolgozók tipikusan csak 12 hónap után képesek teljes hatékonysággal ellátni feladatkörüket, másrészt a gyakori fluktuáció nem segíti elő a tapasztalat megfelelő és hatékony átadását a helyi hatóságok munkatársai számára.⁸³³

Az EULEX működését esetenként megnehezítő tényezőnek számít, hogy hasonlóan a többi KBVP-művelethez, az EULEX sem rendelkezik jogi személyiséggel, azaz nem köthet szerződéseket, és bíróságok előtt sem jelenhet meg peres félként. Ezekre az EULEX nevében a misszióvezető jogosult kizárólag. A jogi személyiség hiánya többek között az Europol-lal való együttműködés akadályát képezi az információcsere területén.⁸³⁴

Az EU koszovói segítségnyújtása nem korlátozódik az EULEX KBVP keretében megvalósuló, alapvetően rövid távú célokat szolgáló válságkezelési tevékenységére, hanem kiegészül az Európai Bizottság Előcsatlakozási Támogatási Eszközzön (Pre-Accession Instrument- IPA) keresztül finanszírozott projektjeivel. Az IPA-projektek végrehajtásáért felelős Európai Unió Iroda és az EULEX közötti együttműködés azonban nem mindig kielégítő. Az IPA-projektek elviekben felhasználhatók lehetnének az MMA Akciók végrehajtásához szükséges eszközök és infrastruktúra finanszírozására, azonban a projektek jóváhagyásának, majd a keretükben lefolytatott beszerzési eljárások hosszadalmas volta miatt a gyakorlatban nem elégítik ki az EULEX műveleti igényeit. Fontos volna a Bizottság és az EULEX együttműködése a misszió mandátumának lejártá után időszakra vonatkozóan is. Az EULEX tervezési dokumentumai ugyanis nem tartalmazzak ún. kilépési stratégiát, azaz nincs biztosítva, hogy az EULEX mandátumának lejártá után a bizottsági projektek keretében hogyan lehetne folytatni a jogállamiság megszilárdítása területén elkezdett munkát.⁸³⁵

Felmerült az EULEX tevékenységével kapcsolatban, hogy a politikai elitet érintő esetleges bűncselekmények kapcsán túlzott óvatosság és politikai megfontolás dominálja a vizsgálatok, büntetőeljárások megindítását, illetve azok lefolytatását. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésnek tagja, a svájci Dick Marty 2010. decemberi jelentésében például arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi koszovói miniszterelnök-helyettes, Hashim Thaci az 1998–99-es koszovói háború során az Albán Felszabadítási Hadsereg legbefolyásosabb, ún. Drenica Csoportjának vezetőjeként szervezett bűnözői csoportokra támaszkodva építette ki politikai és gazdasági hatalmát. Marty bizalmas hírszerzési jelentésekre hivatkozva azt állította, hogy több, a kábítószer-csempészet ellen létrejött

833 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18 2012 38. p. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130506ATT65663/20130506ATT65663EN.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

834 Ibid. 39–40. p.

835 Ibid. 34. p.

szervezet is megnevezte Thacit a heroin és más narkotikumok kereskedelme feletti ellenőrzés kapcsán.⁸³⁶ Az EULEX misszióvezető-helyettese, Andy Sparks – a Thaci ellen folytatott esetleges nyomozásra vonatkozó számos egymásnak ellentmondó nyilatkozatát követően⁸³⁷ – végül 2011 júliusában a Marty-jelentésben foglaltakra reagálva azt nyilatkozta, hogy az EULEX nem folytat vizsgálatokat Thaci ellen, ugyanakkor hangsúlyozta: „Ha lennének Thaci ellen szóló bizonyítékok, akkor volna vizsgálat is, hiszen nem élvez immunitást.”⁸³⁸ A misszióvezető-helyettes hozzátette, egy Brüsszel központú és a koszovói hatóságoktól teljesen függetlenül működő vizsgálati munkacsoport jön létre a Marty-jelentésben foglalt állítások kivizsgálására.⁸³⁹

Az EULEX-nyomozások megindítása és a lefolytatásuk során esetenként tapasztalható politikai megfontolások egyik oka Koszovó belpolitikai stabilitásának megőrzése lehet,⁸⁴⁰ azonban az EU jogállami missziójának ez a megengedő attitűdje a koszovói politikai elit sérthetetlenségének érzést erősíti, ugyanakkor a jogállami intézményekbe vetett állampolgári bizalmat gyöngíti.⁸⁴¹

Súlyos hitelességi kétségek merültek fel az EULEX-szel szemben 2014 őszén is, amikor a legnépszerűbb koszovói napilap, a Koha Ditore hatrészes leleplező sorozata a birtokába került bizalmas dokumentumokra hivatkozva azt állította, hogy háborús bűnökkel és szervezett bűnözéssel gyanúsított koszovóiak (esetenként a politikai elithez tartozók) megvesztegettek több, magasrangú EULEX munkatársat a vádak elejtése, illetve az eljárások lezárása érdekében. Az EULEX-et érintő korrupciós vádak nyilvánosságra kerülése után az EULEX – bizalmas dokumentumok nyilvánosságra hozatala vádjával – felmentette egyik korábbi ügyészét, a brit Maria Bamieh-t. Bamieh tagadta a vádakát, ugyanakkor hozzátette, ő 2012 óta többször felhívta a misszió vezetésének figyelmét a munkája során tapasztalt vesztegetési ügyekre, jelentése azonban következmények nélkül maradt. Az EULEX-et ért korrupciós botrány kirobbanása után az EU külügyi- és biztonságpolitikai képviselői székét újonnan elfoglaló Federica Mogherini egy független jog szakértőt, Jean-Paul Jacque-t kérte fel a vádak kivizsgálására.

Az ügygel kapcsolatban az európai ombudsman, Emily O'Reilly is vizsgálatot folytatott, amelynek fókuszában az a kérdés állt, vajon az EULEX vezetése és az Európai Külügyi Szolgálat megfelelően vizsgálta-e ki a missziót ért vádakát. Az ombudsmani jelentés

836 Committee on Legal Affairs and Human Rights: Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo 14–15. p. <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/ajdoc462010prov.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.21.)

837 Capussela, Andrea: EULEX in Kosovo: a shining symbol of incompetence <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/09/eulex-kosovo-eu-mission> (letöltés dátuma: 2013.10.14.)

838 EULEX: No investigations against Hashim Thaci <http://www.kosovocompromise.com/cms/item/topic/en.html?view=story&id=3518§ionId=1> (letöltés dátuma: 2013.11.21.)

839 Ibid.

840 2010 során ugyanis súlyos belpolitikai krízis bontakozott ki annak kapcsán, hogy a koszovói alkotmánybíróság szeptember 24-i döntésében alkotmányellenesnek minősítette a korábban is köztársasági elnöki tisztséget betöltő Fatmis Sejdiu másodszori, még 2008. január 7-i megválasztását. A 2008 júniusában hatályba lépő alkotmány ugyanis kimondja, hogy az elnök nem tölthet be más politikai tisztséget, Sejdiu pedig a Koszovói Demokratikus Szövetség elnöki posztját töltötte be megválasztását követően is. Az alkotmánybíróság döntése nyomán Sejdiu lemondott, de pártja és a koalíciós partner, a Koszovói Demokratikus Párt nem tudtak megállapodni az új elnökválasztás körülményiről, amely számos politikai manővert követően előrehozott választásokat eredményezett 2010 decemberében.

841 CAPUSSELA, Andrea: *EULEX in Kosovo: a shining symbol of incompetence* <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/09/eulex-kosovo-eu-mission> (letöltés dátuma: 2013.10.14.)

számos megállapítása azonban arra enged következtetni, hogy az EULEX vezetése nem tett meg mindent az ügy teljeskörű kivizsgálása érdekében. Egyrészt eltűnt az a 2012-es jelentés, amelyben Bamieh hívta fel a misszióvezetés figyelmét az EULEX-en belüli korrupcióra, másrészt az EULEX nem a Magatartási és Fegyelmi Kódexében meghatározott eljárás keretében folytatott belső vizsgálatot a későbbiekben, hanem egy ad hoc belső vizsgálati egységet állított fel a korrupciós vádak kivizsgálására.⁸⁴²

A Koha Ditore leleplező cikksorozatának szerzője, Vehbi Kajtazi további súlyos, a sajtószabadság korlátozására irányuló vádakot fogalmazott meg az EULEX-szel szemben azt állítva, hogy a misszivezető tanácsadójával, valamint a misszió szóvivőjével való találkozón az EULEX képviselői a birtokában álló dokumentumok átadására szólították fel, és amikor az újságíró ezt megtagadta, bizalmas dokumentumok nyilvánosságra hozatalának vádjával eljárás alá vonással fenyegették meg.⁸⁴³

2014 őszétől tehát az EU eddigi legnagyobb és legátfogóbb jogállami művelete – amelynek feladata a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc, valamint a jogállamiság és a demokrácia kiépítése és megszilárdítása Koszovóban, – hitelességi válságban van a missziót ért korrupciós vádak, az azok vizsgálatára vonatkozó kritikák, valamint a sajtó befolyásolására és ezzel párhuzamosan a sajtószabadság korlátozására vonatkozó vádak miatt.

3.6. Az EULEX Koszovó eredményeinek értékelése

Az Európai Számvevőszék 2012-ben megjelent Különleges Jelentése⁸⁴⁴ az Európai Unió Koszovónak a jogállamiság területén nyújtott segítségének értékelését tartalmazza, amely egyrészt a KBVP keretében elindított EULEX tevékenységét, másrészt az Európai Bizottság Előcsatlakozási Eszközön keresztül finanszírozott projektjeinek eredményességét vizsgálta. A Számvevőszék arra kereste a választ a jelentésében, hogy az EU Koszovó számára a jogállamiság területén nyújtott támogatása eredményesnek tekinthető-e, azaz sikerült-e elérni a kitűzött célokat, valamint a jogállamiság különböző területein (rendőrség, igazságszolgáltatás, vámügyek, korrupció elleni fellépés) fejlődést generálni.

A számvevőszéki jelentés arra a következtetésre jut, hogy az EU erőfeszítései ellenére a jogállamiság területén nyújtott uniós segítség hatékonysága nem kielégítő, és bár néhány területen sikerült a kitűzött célok bizonyos hányadát elérni, de ez is sokszor csak jelentős késedelemmel és az eredmények fenntarthatóságának reális esélye nélkül történik. Kiemelten lassú fejlődésnek lehetünk szemtanúi a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelem területén főleg, ami az Észak-Koszovót illeti.⁸⁴⁵

842 European Ombudsman: Decision of the European Ombudsman closing the own-initiative inquiry OI/15/2014/PMC into the way in which the European External Action Service (EEAS) handles allegations of serious irregularities involving the EU Rule of Law Mission (EULEX) in Kosovo. 2. p. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/58461/html.bookmark> (letöltés dátuma: 2015.02.15.)

843 HYSENI KERMENDI, Violeta: *EULEX: the corruption file Osservatorio balcani caucaso* <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Kosovo/EULEX-the-corruption-files-156961> (letöltés dátuma: 2015.01.03.)

844 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18 2012 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130506ATT65663/20130506ATT65663EN.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

845 Ibid. 5. p.

A rendőrség területén nyújtott segítség eredményességének vizsgálata során a Számvevőszék a területen nyújtott tizenhat IPA-projektből kettőt, az EULEX keretében elindított harminchat MMA Akcióból⁸⁴⁶ pedig négyet vizsgált. Ugyan nem képezi az Európai Bizottság által koordinált IPA-projektek vizsgálta a dolgozat tárgyát, néhány esetben ki kell térnünk azokra, az EULEX keretében lebonyolított MMA Akciók eredményességének megítélése érdekében.

Addig, amíg az EULEX az MMA Akciók keretében arra törekedett, hogy egységesítse a Koszovói Rendőrség különböző szektorait szolgáló információs tevékenységet, kiemelt szerepet biztosítva az Információs és Elemző Központnak, addig mindkét vizsgálat alá vont IPA-projekt egy elkülönült, kizárólag a határőrséget szolgáló információs rendszer kiépítéséhez nyújtott segítséget. Tovább bonyolította a problémát, hogy az EU színrelépését megelőzően az USA nyújtott segítséget a koszovói hatóságoknak ezen a területen, ami egy nem EU-standardok szerint működő rendszer kiépítését jelentette, és a koszovói hatóságok sokáig ezen rendszer fenntartását preferálták.⁸⁴⁷

A „Határőrség – fokozott tervezés” elnevezésű MMA Akció sikeresnek tekinthető, hiszen sikerült fokoznia a Koszovói Határőrség tervezési képességeit. Az „Információ vezérelte rendőrség” címet viselő akció végrehajtása azonban a koszovói hatóságok pénzügyi és állománybeli hiányosságai miatt súlyos akadályokba ütközött. Az EULEX koszovói rendőrségi struktúrát racionalizáló akciója, amelynek központi elemét képezte a fragmentált információs rendszerek centralizálása, a fentebb említett okok miatt nem hozta meg a várt eredményt. És végül, a rendőri és ügyészi együttműködés elősegítését célzó akciót fel kellett függeszteni, elsősorban a koszovói ügyészségen belüli okokra visszavezethetően. A vizsgálat alá vont MMA Akciók tehát alapvetően szerény sikereket produkáltak, és számottevő fejlődést nem sikerült elérni a rendőrség átalakítása területén.⁸⁴⁸

A szervezett bűnözés elleni harc terén tett erőfeszítések, szintén igen korlátozott eredményt hoztak. Az EU Bűnügyi Információs Hivatala által elkészített 2010-es jelentés szerint a szervezett bűnözés helyzete nem változott számottevően a nemzetközi jelenlét 1999-es megteremtése óta, és ezen az EULEX sem tudott változtatni. Számos körülmény hátráltatja a szervezett bűnözéssel szembeni hatékony fellépést:

- a bonyolult bűnügyek nyomozása máig nem elég hatékony egyrészt a tapasztalatok hiánya, másrészt a politikai beavatkozás miatt;
- a koszovói hatóságok képességei meglehetősen hiányosak a gazdasági és pénzügyi bűncselekmények felderítése területén;
- a rendőrség és az ügyészség együttműködésének legnagyobb akadályát a közös bűnügyi adatbázis hiánya képezi;
- a szervezett bűnözés elleni fellépés országok közötti együttműködését segíti elő az Europol, azonban Koszovó vitatott státusza az EU-tagállamok között meggátolja, hogy a szervezet műveleti és/vagy stratégiai megállapodásokat kössön a koszovói hatóságokkal. Tovább súlyosbítja a problémát, hogy az Europol az EULEX-szel

846 Kiemelést igényel, hogy amíg a számvevőszéki jelentés 36 rendőrség területén elindított MMA akcióról beszél, addig a 2012-es EULEX Programjelentés 31 ilyen akciót tart számon.

847 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18. 2012, 16–17. p. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130506_ATT65663/20130506ATT65663EN.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

848 Ibid. 17. p.

sem tud közvetlenül együttműködési megállapodást kötni,⁸⁴⁹ hiszen az EULEX – ahogyan a többi KBVP-misszió sem – nem rendelkezik jogi személyiséggel.⁸⁵⁰

Az igazságszolgáltatás területén nyújtott uniós segítséggel kapcsolatban ugyancsak felmás eredmények mutathatók ki a Számvevőszék jelentése alapján. A testület a területen elindított tizenöt IPA-projekt közül kettőt, a hat MMA Akció közül szintén kettőt vizsgált. Az EULEX tevékenységének értékelése során a számvevőszéki jelentés kitér arra, hogy mivel az EULEX-bírák és -ügyészek végrehajtó funkciókat is ellátnak – azaz maguk is ítéleznek, illetve vádhatóságként működnek –, ezért csak korlátozott mértékben tudnak segítséget nyújtani a koszovói hatóságoknak a bírósági és ügyészi intézmény- és képességfejlesztés területén. Arra is felhívja a figyelmet a jelentés, hogy a koszovói igazságszolgáltatási rendszer még mindig nem képes bizonyos nagy súlyú bűncselekményeket (szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűnügyek, gazdasági bűncselekmények, pénzügyi bűncselekmények, háborús bűnök) kezelni, köszönhetően a szükséges szakértelem és gyakorlat hiányának, valamint a bírákat és ügyészeket ért fenyegetéseknek és megfélemlítéseknek.⁸⁵¹ Az EULEX és a Bizottság által nyújtott segítség ellenére továbbra is problémát jelent a politikai beavatkozás és befolyás a koszovói bíróságok és ügyészségek tevékenységébe, valamint hátrányosan érinti ezen szervezetek megítélését és a beléjük vetett társadalmi bizalmat a nagy ügyhátalék⁸⁵² is. Nem biztosított az ügyelosztás átláthatósága sem, amely a politikai beavatkozás táptalajául szolgál.⁸⁵³

Az Európai Számvevőszék a vámügyek területén nyújtott uniós segítséget értékelte a legeredményesebbnek. A vámhatóság megreformálása és átalakítása érdekében indított két IPA projekt közül mindkettőt, az EULEX keretében indított négy MMA Akció közül pedig kettőt vizsgált a szervezet. Az átvilágítás eredményeképpen a jelentés leszögezi, hogy a vámterületen nyújtott támogatások tulajdonképpen elérték a céljukat, amit alátámaszt az a tény is, hogy a 2007-ben realizált 527 millió eurós vámbevétel 2010-ben 700 millió euróra nőtt.⁸⁵⁴ A Koszovói Vámhatóság továbbá komoly részt vállalt a pénzmosás elleni harcban. Számos új, az uniós szabályozással harmonizált vámjogszabály került elfogadásra, habár a végrehajtásuk esetenként mutat némi hiányosságot. Az egyik legnagyobb hiányosságnak a vámhatóság és az ügyészség közötti koordináció és együttműködés alacsony színvonala tekinthető, amely komoly hatással van a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények nyomozására és a vádemelés hatékonyságára.⁸⁵⁵

Az Európai Bizottság 2013-as Koszovói Fejlődési Jelentése⁸⁵⁶ – amely alapvetően az ország európai integrációs törekvései, azaz a koppenhágai kritériumok, valamint a

849 Áthidalandó ezt a jogi akadályt, az Europol egy ad-hoc mechanizmust állított fel a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információk cseréjére az EULEX-szel, amely mechanizmus azonban az EU-tagállamok aktív részvételére támaszkodik.

850 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18. 2012, 18–19. p.

851 Ibid. 20–12. p.

852 A jelentés szerint az ügyhátalék 2011 júliusában 211 588 volt.

853 European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18. 2012, 21–22. p. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201305/20130506_ATT65663/20130506ATT65663EN.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.03.)

854 Ibid. 23. p.

855 Ibid. 22–23. p.

856 A Jelentés a 2012 októbere és a 2013 szeptembere közötti időszakot öleli fel.

stabilizációs és társulási folyamat területén elért eredményeket és a még megoldandó hiányosságokat veszi számba – szintén tartalmaz az EULEX-re és az annak keretében megvalósult előrelépésekre vonatkozó megállapításokat.

Az EULEX tevékenységi területeire vonatkozóan a jelentés az alábbi előrelépéseket és hiányosságokat fogalmazta meg:

Az igazságszolgáltatás területén több új kulcsfontosságú jogszabály⁸⁵⁷ hatálybalépése, valamint a bírósági és ügyészségi rendszer átalakítása jelentette a legnagyobb előrelépést. Ugyanakkor a bírói függetlenség követelményének érvényesülése nem mindig biztosított, több jelentés is érkezett a jogszolgáltatást érintő politikai beavatkozásról. Az elszámoltathatóság követelményének területén az Igazságügyi Tanács bírói kinevezésre és értékelésre vonatkozó szabályai jelentik az előrelépést. A jelentés azonban leszögezi, hogy mind az Igazságügyi Tanács, mind az Ügyészi Tanács fegyelmi eljárási szabályait úgy kell átalakítani, hogy azok megfelelő eredményt hozhassanak az igazságszolgáltatási rendszert érintő korrupció elleni küzdelemben.⁸⁵⁸

Az igazságszolgáltatási rendszer működésének hatékonyságát hivatott szolgálni a bírósági és ügyészségi reform, azonban ennek hatása, tekintettel arra, hogy 2013 januárjában lépett hatályba, még nem ítéltető meg. Ami a koszovói bíróságok ügyhátralékának kérdését érinti, a kétéves ügyhátralék-csökkentési stratégia eredményeképpen a 2008 decemberétől felhalmozott ügyek száma 65 százalékkal csökkent, 63500 hátralékos ügyet hagyva az újjászervezett koszovói bíróságokra.⁸⁵⁹

A rendőrség területén a jelentés kiemelten kezeli a tanúvédelem területén elért eredményeket, elsősorban a tanúvédelmi igazgatóság tevékenységét kiemelve, rámutatva azonban az igazgatóság forráshiányos állapotára. A rendőri tevékenység kiemelt területei továbbra is a korrupcióellenes fellépés és a szervezett bűnözés különböző formái elleni küzdelem. A szervezett bűnözés elleni nemzetközi összefogás területén Koszovó együttműködését más államokkal esetenként akadályozza az ország vitatott státusza, ugyanakkor 2013 elején a Koszovói Rendőrség az EULEX-szel közös műveletet hajtott végre. A Koszovói Gyűlés négy stratégiát fogadott el a rendőrségi tevékenység területén: a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem elleni stratégiát, valamint a bűnmegelőzési stratégiát. A koszovói jogalkotás 2013 júliusában fogadta el a Koszovót súlyosan érintő szervkereskedelem elleni törvényt, és a rendőrség közel 100 bűncselekmény kapcsán 180 letartóztatást foganatosított 2012 októbere és 2013 szeptembere között. 2013 áprilisában az ún. Medicus-ügyben⁸⁶⁰ a két EULEX-bírából és az egy helyi bíróból álló tanács öt vádlottat talált bűnösnek illegális szerv-transzplantáció bűncselekményében.⁸⁶¹

857 Kiemelendő az új büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény.

858 Kosovo 2013 Progress Report Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 11. p. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/kosovo_2013.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

859 Ibid.

860 A Medicus Klinikán végzett illegális szervátültetések során Moldvából, Oroszországból, Kazahsztánból és Törökországból származó mélyszegénységben élő donorok 15 000 euróért ajánlották fel szerveiket, amelyek transzplantációjáért azután a klinika 80–100 000 euróért kért. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22343589> (letöltés dátuma: 2013.11.24.)

861 Kosovo 2013 Progress Report Communication from the Commission to the European Parliament and the Council http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/kosovo_2013.pdf 49–50. (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

A korrupció elleni fellépés során a Koszovói Rendőrség korrupcióellenes osztálya és az EULEX hat nyomozást indított a vizsgált időszakban, amelynek során hivatali visszaélésekre, vesztegetésekre és csalásokra derült fény.⁸⁶² Az EULEX és a Koszovói Rendőrség erőfeszítései ellenére a Transparency International 2012-es korrupció-érzékelési indexe szerint Koszovó a vizsgált 174 országból a 105. helyet foglalja el, ezzel pedig a korrupció által súlyosan érintett területek közé tartozik.⁸⁶³ A Koszovói Biztonsági Tanulmányok Intézete által készített Koszovói Biztonsági Barométer szerint a közvélemény a korrupciót tartja az egyik legnagyobb politikai és társadalmi kihívásnak Koszovóban, továbbá az európai integráció felé való orientálódás (beleértve a vízumliberalizációs folyamatot is) legfőbb hátráltató tényezőjének. A korrupció által leginkább érintett állami intézményeknek a megkérdezettek 70,5 százaléka a kormányt, 62,7 százaléka az egészségügyi rendszert, 57, 0 százaléka pedig az igazságügyi rendszert tartja.⁸⁶⁴

A vámügy területén a legnagyobb előrelépésnek az Integrált Határigazgatási Struktúra kiépítése tekinthető, amely tulajdonképpen három szervezet: a határőrség, a vám- és pénzügyőrség, valamint az Élelmiszeri és Állategészségügyi Ügynökség szoros együttműködését jelenti a Nemzeti Integrált Határigazgatási Végrehajtó Bizottságon keresztül. Az összes határátkelőn működésbe lépett az EU finanszírozásával kiépített új információs rendszer. A szerb-koszovói határon hat átkelő nyílt, amelyeken folyamatosan biztosított az EULEX jelenléte.⁸⁶⁵ Koszovó 2013 júliusában új vízumrendszert vezetett be, és 2012 januárja óta vízumliberalizációs párbeszéd is folytatódik az EU-val.

4. ÖSSZEGZÉS

Ahogy a délszláv háborúk alátámasztották, az Európai Unió számára kiemelkedő stratégiai, geopolitikai jelentőségű régió a Nyugat-Balkán, elsősorban annak földrajzi közelsége és ebből következően a fegyveres konfliktusokból származó következmények közvetlen hatása okán. Ezt felismerve az EU számos, a rendelkezésére álló külkapcsolati eszköz igénybe vételével törekszik a régió hosszú távú stabilitását biztosítani, elismerve és segítve a Nyugat-Balkán államainak uniós tagság elérésére irányuló törekvéseit. Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozása tulajdonképpen politikai precedensként is értelmezhető a térség országai számára.

A régió stabilitását szolgáló uniós eszközök és politikák közül témánk szempontjából a KBVP keretében elindított katonai és polgári válságkezelési műveletek bírnak kiemelkedő jelentőséggel, amelyek alapvetően rövid, illetve közép távú célkitűzések elérése útján járulnak hozzá a térség stabilitásának eléréséhez.

Az Európai Unió első válságkezelési művelete, az EUPM 2003 és 2012 közötti tevékenységének legfontosabb eredményei a helyi rendőri erők elszámoltathatóságának

862 Ibid. 12. p.

863 Transparency International Corruption Perceptions Index 2012 <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (letöltés dátuma: 2013.11.21.)

864 Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer December 2013 7. p. http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer_Third_Edition_20786.pdf (letöltés dátuma: 2014.01.06.)

865 Kosovo 2013 Progress Report Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 46. p. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/kosovo_2013.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.15.)

fokozása – elsősorban a belső ellenőrzési egységek felállításával és munkájuk nyomon követésével –, a rendőrök képzésének professzionalizálása, illetve a központi állami szintű rendvédelmi szervek kiépítése. Ugyanakkor a rendőrségi reform nem tekinthető befejezettnek, hiszen a szervezett bűnözés és a korrupció⁸⁶⁶ magas foka⁸⁶⁷ – elsősorban a Szerb Köztársaságban –, valamint a központi állami szintű rendőri intézmények ember- és forráshiánya továbbra is komoly problémát jelent, amelyre csak Bosznia további politikai és gazdasági fejlődése jelenthet megoldást. Pillanatnyilag azonban egyik sem kecsegtet túl sok sikerrel. Boszniában a 2010. októberi törvényhozási és elnökválasztások után több mint egy évig húzódó kormányválság bontakozott ki, amelyet csak 2011. december végére sikerült hosszas alkudozások árán megoldani. A válságban nagy szerepet játszó etnikai polarizáltság és bizalmatlanság máig meghatározó jellemzője Boszniának, amely folyamatosan az ország szétszakadásával és szélsőséges esetben akár egy újabb háborúval is fenyegethet.

Bosznia alkotmányos berendezkedésből, illetve politikai és etnikai megosztottságból fakadó bizonytalan belpolitikai helyzet okán továbbra is szükségesnek mutatkozik az EU 2004-ben indított katonai válságkezelési művelete, az EUFOR Althea mandátumának meghosszabbítása, amelyet az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2013. november 12-i 2123. számú határozata meg is tett. Az az államszervezet és közjogi berendezkedés, amelyet a Daytoni Szerződés határozott meg Bosznia számára, mára már az ország fejlődésnek egyik legjelentősebb kerékkötőjévé vált, és mindenképpen reformra szorul. A rendkívül gyenge központi államhatalom, az ország extrém mértékű decentralizáltsága,⁸⁶⁸ valamint az ezekből származó gyakorlati és anyagi tehertételek sora Bosznia további stabilizációjának, fejlődésének és az euroatlanti intézményekbe való integrációjának gátjává vált. Ezt támasztják alá a 2014. februári események is, amelyek során az ország közjogi berendezkedése, az államszervezet minden szintjét átszövő korrupció, valamint az országot sújtó munkanélküliség, gazdasági és szociális helyzet miatt zavargások, tüntetések kezdődtek, minek következtében több kanton kormánya – Tuzla, Zenica – lemondott.⁸⁶⁹

Az Európai Unió eddigi legnagyobb és legátfogóbb jogállamiság megerősítését célzó polgári válságkezelési művelete, az EULEX Koszovó már a telepítésekor komoly akadályokba ütközött, amikor Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltása nyomán megváltozott politikai és jogi környezetben azt a megoldást választotta, hogy az ENSZ felügyelete alatt, az 1244-es ENSZ biztonsági tanácsi határozatot alapul véve végzi tevékenységét, ami tehát azt jelenti, hogy az ország függetlenségének kérdésében semleges státuszba helyezkedett. Az ország függetlenségének elismerése körüli egyet nem értés, illetve a semleges álláspont elfoglalása azért aggályos, mert az EULEX-bírák és -ügyészek a független Koszovó törvényhozása által elfogadott törvények szerint járnak el munkájuk során, illetve ezen jogszabályok rendezik státuszukat és hatáskörüket. Ez a

866 A korrupció egyik táptalaját éppen a fenntarthatatlan méretű és bonyolultságú államapparátus jelenti.

867 A Transparency International Corruption Perceptions Indexe segítségével felállított rangsorban 2012-ben Bosznia-Hercegovina a hetvenkettedik helyet foglalta el a százhetvennégy vizsgált államból, és ezzel a korrupció által súlyosan érintett országok közé tartozik. <http://www.transparency.org/cpi2012/results> (letöltés dátuma: 2013.11.23.)

868 A kantonokat is beleszámítva, 14 kormánya és 13 közigazgatási szintje van Boszniának, valamint több mint száz minisztérium működik az ország területén.

869 <http://www.origo.hu/nagyvilag/20140207-a-tuntetok-kormanyepuleteket-gyujtottak-fel-boszniaban.html> (letöltés dátuma: 2014.07.22.)

tisztázatlan jogi helyzet, különösképpen egy jogállami válságkezelési művelet esetében, komoly legitimációs problémákat vet fel, amely a mindennapokban is megnehezíti az EULEX mandátumának ellátását.

A misszió három cselekvési területe közül kettőben, a rendőrség és az igazságszolgáltatás területén elindított akciók végrehajtása sok esetben a koszovói hatóságok elkötelezettségének, illetve megfelelő pénzügyi forrásainak hiányában komoly akadályokba ütközött, illetve megghiúsult. Szintén komoly kihívást jelent az EULEX számára tevékenységének Észak-Koszovóban való ellátása, ahol a 2013 áprilisában aláírt koszovói-szerb megállapodás aláírását követően ugyan javult a helyzet, de a régió teljes integrálódása és a koszovói jogállami intézmények joghatóságának megszilárdulása nagymértékben függ a megállapodás végrehajtásától.

A koszovói közvélemény viszonyulása az EULEX tevékenységéhez alapvetően még mindig a misszióval szembeni bizalmatlanságról, elégedetlenségről és elszigeteltségről tanúskodik. A Koszovói Biztonsági Tanulmányok Intézete által készített 2014-es Koszovói Biztonsági Barométer szerint a válaszadók csupán 31 százaléka bízott az EULEX-ben és mindössze 12,5 százalékának volt valamiféle kapcsolata és együttműködése a misszióval.⁸⁷⁰ A fenti számok ráadásul még az EULEX-et ért korrupciós vádak megjelenése előtti helyzetet mutatják, azaz a misszió társadalmi elfogadottsága és a vele szemben tanúsított bizalom valószínűleg a felmérés óta csökkent. Ezt a feltevésünket azonban majd csak a Koszovói Biztonsági Barométer 2015. decemberi adatai támaszthatják alá.

870 Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer December 2014, 12–13. p. http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer_-_Fourth_Edition_383440.pdf (letöltés dátuma: 2015.01.06.)

VI. KÖVETKEZTETÉSEK

A 28 tagállamból álló Európai Unió 4 millió négyzetkilométernyi területével és több mint 500 millió lakosával, valamint a világkereskedelemben betöltött vezető pozíciójával⁸⁷¹ a nemzetközi kapcsolatok olyan sui generis szereplője, amely egyedülálló módon ötvözi az államok közötti tradicionális kormányközi, valamint a szupranacionális együttműködés elemeit. Ez a sui generis entitás fennállása óta számottevő nemzetközi reputációra tett szert egyrészt külkapcsolatainak tudatos kiépítése, másrészt annak révén, amit képvisel.

Az Európai Gazdasági Közösség elsősorban társulási és kereskedelmi megállapodásokon, valamint fejlesztési politikáján keresztül alakította nemzetközi kapcsolatait, majd az 1970-es években fokozatosan kiépült az EGK-tagállamok külpolitikai együttműködési mechanizmusa, az Európai Politikai Együttműködés. Az 1973-as első bővítés után a bővítési politika is a külkapcsolati eszközrendszer immanens részévé vált. Az európai integráció nemzetközi szerepvállalásának adott új lendületet a Maastrichti Szerződés, amikor az Európai Unió második, kormányközi alapon működő pilléréként létrehozta a közös kül- és biztonságpolitikát. A nagy ambíciókkal induló politikaterület azonban rögtön szemben találta magát a Jugoszlávia felbomlását kísérő délszláv háborúkkal, amelyek közvetlenül érintették a tagállamok biztonságát, és amelyek kezelése meghaladta a KKBP képességeit, annál is inkább, mert az Európai Unió nem rendelkezett védelmi kapacitással. A boszniai háború, majd az 1997-es albániai események és az 1999-es koszovói válság következményeként a közös európai biztonság- és védelempolitika kialakításától ódzkodó tagállamok is – mindenekelőtt Nagy-Britannia – elérkezettnek látták az időt felruházni az Európai Uniót a petersbergi feladatok ellátását célzó autonóm műveletek végrehajtásához szükséges képességekkel.

A közös biztonság- és védelempolitika elindítását jelző kölni EU-csúcsot követően megkezdődött a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszerének kiépítése és a képességfejlesztés mind a katonai mind a polgári válságkezelés területén. 2003. január 1-jén az EU elindította első polgári válságkezelési műveletét, az EUPM Boszniát, amelyet márciusban a Macedóniába telepített katonai jellegű Concordia, júniusban pedig a Kongói Demokratikus Köztársaságban elindított első autonóm katonai művelet, az Artemis követett. Azóta az Európai Unió – három kontinensen – összesen harminchárom válságkezelési műveletet indított, amelyből huszonkettő polgári, tíz katonai és egy vegyes, polgári-katonai jelle-

871 2011-ben az EU volt a világ legnagyobb importőre és exportőre. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_6.2.1.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.29.)

gű.⁸⁷² A fenti számok tanúsága szerint tehát a válságkezelési műveletek döntő hányadát a polgári missziók teszik ki. Az Unió válságkezelési műveletei – összehasonlítva a NATO és az ENSZ égisze alatt indítottakkal – rendszerint kis intenzitású válságok után kerültek telepítésre, és méretükben is jóval szerényebb paraméterekkel rendelkeznek. Az Európai Unió által indított katonai és civil műveletek stabilizációs és rekonstrukciós műveletek, amelyek célja nem egy nagy intenzitású válság megfékezése, hanem sokkal inkább az államépítés.

A KBVP elindítása óta eltelt majdnem másfél évtized tehát rendkívül mozgalmasnak és termékenynek tekinthető, mind ami az intézményépítést, mind ami a politikaterület végrehajtását illeti. Ahhoz azonban, hogy értékelni tudjuk a KBVP keretében kiépített intézmény-, döntéshozatali és eszközrendszer hatékonyságát, és ezzel igazolni tudjuk az értekezés azon hipotézisét, mi szerint az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít az EU által indított katonai és polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához, meg kell vizsgálnunk, hogy ezek megfelelő válaszlépést biztosítanak-e az EU számára a hidegháború után kialakult posztbipoláris világrend ún. új típusú biztonsági kihívásaival szemben.

A 2003-as Biztonsági Stratégia és a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés egyaránt foglalkozik az új típusú biztonsági kihívásokkal és azzal a tendenciával, amely az államhatárok átjárhatóságát és eljelentéktelenedését jelenti, és amelynek következtében a belső és külső biztonsági szempontok „feloldhatatlanul összekapcsolódnak”.⁸⁷³ A 21. század fenyegetései olyan atipikus biztonsági kihívások, amelyek hatékony kezelése egyrészt a nemzetközi szereplők (állami és nem állami aktorok) multilaterális együttműködését, másrészt az eszközök széleskörű választékát és alkalmazását igényli.

Az Európai Unió, felismerve a fejlettség és a biztonság között fennálló korreláció fontosságát, a külpolitikai eszközrendszer széles spektrumát alkalmazza külkapcsolatai alakításában, illetve a felmerülő válságokkal kapcsolatban. Ez az egyedülállóan széles eszközrendszer felöleli a diplomáciát, a gazdasági ösztönzők és szankciók alkalmazását, a humanitárius segítségnyújtást, a fejlesztési együttműködést, valamint a közös biztonság- és védelempolitika keretében indított polgári és katonai válságkezelési műveleteket. Azonban önmagában az, hogy az EU a külkapcsolati eszközrendszer széles választékával rendelkezik, és hogy rendszeresen használja is annak elemeit, még nem jelenti automatikusan az EU biztonsági fenyegetésekkel és válságokkal kapcsolatos nemzetközi szerepvállalásának hatékonyságát is. A hatékonyság és eredményesség legfőbb zálogaként több uniós dokumentum⁸⁷⁴ is az átfogó megközelítés követelményének érvényesülését jelöli meg, amely tulajdonképpen a külkapcsolatokban illetékes különböző uniós politikák, illetve az alakításukért felelős intézmények, szervek közötti koordinációt és együttműködést jelenti.

A KBVP területén az átfogó megközelítés egyrészt a civil-civil, másrészt a civil-katonai koordinációt és együttműködést jelenti. Első esetben a polgári válságkezelésben egyaránt illetékes Európai Bizottság és a hatáskörében közösségi mechanizmus alapján

872 Az EU válságkezelési műveleteinek áttekintő táblázatát az értekezés 3. melléklete tartalmazza.

873 A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy 2. p. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (letöltés dátuma: 2013.04.05.)

874 Többek között az Európai Biztonsági Stratégia, a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés, Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination (CMCO), Council of the European Union: EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operation.

működő politikaterületek, valamint a Tanács és a hatáskörébe tartozó közös biztonság- és védelempolitika közötti, míg második esetben a KBVP-n belüli civil és katonai válságkezelés közötti koordinációról és együttműködésről van szó.

Az átfogó megközelítés érvényesülését biztosító eljárások, intézmények és mechanizmusok Lisszaboni Szerződést megelőzően létező csoportjába tartozik a *civil-katonai koordináció (CMCO)*, amelynek elemeit a Tanács 2003-ban határozta meg. A CMCO a KBVP keretében hangolja össze az EU válságkezelési műveleteinek tervezési és az azt követő végrehajtási fázisában illetékes uniós intézmények és szervek tevékenységét. A CMCO egyes elemei a válságkezelési műveletek különböző fázisaiban segítik elő az átfogó megközelítés megvalósulását. A Politikai és Biztonsági Bizottság a Tanácsnak adott politikai stratégiai iránymutatásai, a Válságreaktáló Koordinációs Csoport a válságkezelési koncepció, azaz az első stratégiai tervezési dokumentum előkészítése, az EU különleges képviselője és a Koordinációs Csoport pedig már a műveleti területen, a válságkezelési művelet végrehajtása során végzett összehangoló tevékenysége révén járul hozzá a civil-katonai koordináció érvényesüléséhez.

Az átfogó megközelítés másik, a CMCO-val nem összetévesztendő intézménye a *civil-katonai együttműködés (CIMIC)*. A CIMIC nem EU-specifikus mechanizmus, kialakítása nem köthető kizárólagosan az EU válságkezelési tevékenységéhez. A CIMIC a válságkezelési területen tevékenykedő katonai erők és a szintén ott működő különböző civil szereplők (nemzetközi szervezetek, helyi lakosság, civil szervezetek) közötti együttműködést jelenti elsősorban a katonai tevékenység elősegítése céljából, és mint ilyen, korábban kialakult a NATO, illetve a legtöbb állam gyakorlatában.

A *Válságkezelési Tervezési Igazgatóság* a műveletek stratégiai szintű tervezésének fázisában, egy intézményen belül hivatott biztosítani az átfogó megközelítés és a civil-katonai aspektusok figyelembevételének érvényesülését.

Az átfogó megközelítés fokozott megvalósulását a fent említett eszközökön kívül a Lisszaboni Szerződés számos rendelkezése hivatott előmozdítani. Mindenekelőtt ki kell emelnünk az EUSz 47. cikkét, amely *jogi személyiséggel* ruházza fel az Európai Uniót, megszüntetve ezzel az Unió külkapcsolati tevékenységei és politikái között tátonóg legnagyobb törésvonalat, biztosítva ezzel többek között – megfelelő jogalap megléte esetén – a KKBP és a KBVP területén is a nemzetközi megállapodások megkötésének lehetőségét. Az egységes jogi személyiség révén ugyan formálisan megszűnt a pillérrendszer, azonban a KKBP és az annak integráns részeként működő KBVP az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése értelmében továbbra is „külön szabályok és eljárások alá tartozik”, megerősítve ezzel e politikaterületek kormányközi jellegét.

Az EUSz 21. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az Unió immár *egységes külkapcsolati célrendszerét*, amely felöleli a korábbi első pillérbe tartozó közösségi politikákat (közös kereskedelempolitika, fejlesztési együttműködés, humanitárius segítségnyújtás) orientáló célokat, valamint a közös kül- és biztonságpolitika korábban ezektől élesen elkülönített céljait. A közös külkapcsolati célrendszer szintén az EU egységesebb, koherensebb és hatékonyabb nemzetközi fellépését hivatott elősegíteni. Az EUSz 22. cikke értelmében pedig a közös külkapcsolati célkitűzések alapján az Európai Tanács meghatározza az EU stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. A lisszaboni reformot megelőzően az Európai Tanács kizárólag a KKBP területén fogadhatott el közös stratégiára vonatkozó határozatokat, az EUSz 22. cikke értelmében azonban az EiT az EU valamennyi külső tevékenységére vonatkozóan fogadhatja el az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit tartalmazó határozatait.

Az egységes jogi személyiség és külkapcsolati célrendszer meghatározásán túl a szerződés megjelöli a *külkapcsolati politikaterületek összhangjárt felelős intézményeket*. Az EUSz 21. cikkének (3) bekezdése értelmében: „az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért, és e célból együttműködnek egymással.”

A fenti feladata ellátásában a *főképviseelőt* segíti az *a kettős státusz*, amelyet szintén a Lisszaboni Szerződés biztosít számára, amikor kimondja, hogy a főképviseelő a Külügyek Tanácsának elnöke és az Európai Bizottság egyik alelnöke is. Tekintettel az Európai Bizottság és a Tanács közötti hatásköri vitákra – amelyek nem egy esetben az Európai Bíróság elé kerültek,⁸⁷⁵ és amelyek a KBVP keretében folytatott polgári válságkezelés egyes területei (rendőrség, közigazgatás, jogállamiság, polgári védelem) és a Bizottság hatáskörébe tartozó fejlesztési politika közötti határvonal képlékenysége miatt ma is reális veszélyt jelentenek, – a főképviseelő kettős intézményi kötődése kedvezően befolyásolhatja a Tanács és a Bizottság együttműködését a külkapcsolatok terén.

A korábban közösségi pillérbe tartozó külkapcsolati területek és a KKBV/KBVP közötti összhangot hivatott elősegíteni az *Európai Külügyi Szolgálat személyi állományának hármas rekrutációja*, amelynek alapelvét az EUSz 27. cikkének (3) bekezdése, részletes szabályait pedig az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat rögzíti. Az EEAS heterogén személyi összetétele, azaz a tagállami diplomáták, valamint a Tanács és a Bizottság munkatársainak együttműködése révén kölcsönös tapasztalatcsere biztosított a tagállamok nemzeti diplomáciája és az EU külpolitikai döntéshozatala között. Ugyanakkor ez a személyi heterogenitás problémákat is felvet, hiszen a Tanács, a Bizottság és a tagállami diplomáciai szervezetrendszerek eltérő munka- és szervezeti kultúrával rendelkeznek, amelyek összehangolása időigényes és nagyfokú koordinációt igénylő feladat.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek vizsgálata után kijelenthető, hogy a szerződés fenti rendelkezései elsősorban a KKBV/KBVP és a korábban közösségi pillérbe tartozó egyéb külkapcsolati politikák közötti ún. civil-civil koordinációt hivatottak hatékonyabbá tenni, de a szerződés nem tartalmaz a KBVP-n belüli civil-katonai koordináció hatékonyságát fokozó rendelkezéseket.

Az átfogó megközelítés két szegmensét, a civil-civil és civil-katonai koordinációt és együttműködést biztosító, jelenleg fennálló intézmények és eljárási mechanizmusok ugyanakkor nem nyújtanak hatékony keretet a KBVP számára, amelyet a közös biztonság- és védelempolitika intézmény- döntéshozatali és eszközrendszerében, valamint az átfogó megközelítés területén tapasztalható hiányosságok támasztanak alá. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

- *átfogó stratégia hiánya*: az EU a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia és a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés megléte ellenére sem rendelkezik átfogó stratégiai célkitűzéseket tartalmazó külkapcsolati stratégiával. Ugyan mindkét dokumentum megjelöli azokat a komplex biztonsági kihívásokat, amelyekkel szemben csak az Unió rendelkezésére álló eszközök egymást kiegészítő és koherens alkal-

⁸⁷⁵ Lásd például az ECOWAS-ügyet.

mazásával lehet hatékonyan fellépni,⁸⁷⁶ ugyanakkor mindkét dokumentum „elfelejt” iránymutatást adni a tekintetben, hogy az egyes külkapcsolati területek, és ezeken belül kiemelten a KKBV és KBVP hogyan járulhatnak hozzá az új típusú biztonsági fenyegetésekkel szembeni fellépéshez, és milyen eszközökkel lenne biztosítható az átfogó megközelítés hatékonyságának növelése.

- *a katonai és polgári válságkezelés intézmény- és döntéshozatali rendszerének töredezettsége:* a KBVP polgári és katonai válságkezelési struktúrái sokáig teljesen elkülönülten épültek ki, kevés esélyt adva a civil-katonai koordináció biztosítására. Kivételt képezett az Egyesített Helyzetelemző Központ, amely mind a katonai, mind a polgári válságkezelési struktúrák számára ellátta a nemzetközi biztonsági környezet folyamatos nyomon követését, illetve az információszerzést és -cserét.

Az intézményrendszer továbbfejlesztésének időszakában ugyanakkor már kimutathatók a civil-katonai koordinációt elősegítő törekvések. A polgári és katonai válságkezelés közötti koordinációt szolgálja a Katonai Törzsön belül 2005-ben felállított Polgári-Katonai Sejt és a 2007-ben kialakított Műveleti Központ, amely az EU autonóm, kis létszámú, civil-katonai jellegű válságkezelési műveleteinek műveleti parancsnoksági opcióját nyújtja, amely azonban ezzel a céllal ez idáig még nem került aktiválásra. Szintén az átfogó megközelítés fokozottabb érvényesülését szolgálta, hogy 2009-ben az EEAS-en belül felállított Válságkezelési Tervezési Igazgatóság keretében összeolvasztották a Tanács Főtitkárságán belül korábban teljesen szeparáltan működő katonai és polgári válságkezelési részlegeket.

A 2000-es évek közepén tehát megkezdődött a KBVP polgári és katonai struktúrái közötti koordináció intézményi szinten való elősegítése, azonban a válságkezelési műveletek döntéshozatali és tervezési folyamatának áttekintésekor láthattuk, hogy a katonai és polgári műveletek stratégiai tervezési dokumentumainak [válságkezelési koncepció (CMC), katonai stratégiai opciók (MSOs), polgári stratégiai opciók (CSOs), rendőri stratégiai opciók (PSOs)] elkészítésekor a Válság reagáló Koordinációs Csoport és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság révén érvényesül a válságkezelés katonai és polgári aspektusainak – ha nem is mindig kiegyenlített – érvényesítése, ám a műveleti tervezés fázisában a koordináció hiányzik. A műveleti tervezési dokumentumok, a műveleti koncepció (CONOPS) és a műveleti terv (OPLAN) elkészítése katonai műveletek esetében a műveletről műveletre, tehát eseti jelleggel megállapított műveleti parancsnok, polgári missziók esetében pedig a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) hatáskörébe tartozik.

A műveleti tervezés, illetve a műveletek végrehajtása területén érvényesülő civil-katonai koordináció elérése érdekében megfontolandó lenne egy állandó és integrált, azaz katonai és polgári műveleti parancsnoki struktúra kiépítése.

876 Az Európai Biztonsági Stratégia szerint: „A közös kül- és biztonságpolitika, valamint az európai védelem- és biztonságpolitika lényege az, hogy közösen erősebbek vagyunk. Az utóbbi években számos különböző eszközt dolgoztunk ki, melyek mindegyike saját struktúrával és rendeltetéssel bír. A kihívást most a különféle eszközök és képességek, vagyis az európai segítségnyújtási programok, az Európai Fejlesztési Alap, a tagállamok katonai és polgári képességeinek és az egyéb eszközöknek az összehangolása jelenti.” A Biztonsági Stratégia végrehajtásáról szóló jelentés szerint: „A változó biztonsági környezethez való alkalmazkodás érdekében – az Unióban, a szomszédságunkban és világszerte egyaránt – hatékonyabbnak kell lennünk. A kihívások kezelésére vonatkozó képességünk az elmúlt öt év során bontakozott ki, és a továbbiakban is folytatnunk kell ennek fejlesztését. A jobb intézményi koordináción és a stratégiaibb jellegű döntéshozatalon keresztül meg kell erősítenünk saját koherenciánkat.”

- *állandó katonai műveleti parancsnokság hiánya*: a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszerét jellemző hiányosságok sorában talán az egyik legnagyobb problémát a katonai válságkezelési műveletek kurrens parancsnoki és ellenőrzési, vagy más néven C2-struktúrája jelenti. A jelenleg fennálló mechanizmus ugyanis nem felel meg a válságkezelési műveletekkel szemben egyre gyakrabban támasztott gyorsreagálás és az átfogó megközelítés követelményének.

Pillanatnyilag három opció áll az Unió rendelkezésére, amennyiben katonai válságkezelési műveletet kíván indítani:

- a Berlin Plusz megállapodás értelmében a műveleti parancsnokság a NATO Európai Főparancsnokságán (SHAPE) belül kerülhet elhelyezésre;
- az EU igénybe veheti a tagállami parancsnoki képességeket, amelyek a többnemzetiségűvé alakítás után képesek ellátni az adott művelet műveleti parancsnoki feladatait;
- aktiválásra kerülhet a Katonai Törzsön belül kiépített Műveleti Központ.

A fennálló lehetőségek mindegyike komoly hátránnyal küzd. A SHAPE műveleti parancsnokságként való kijelölése hosszadalmas procedura, mert ugyan egy permanens jelleggel fennálló tervezési és döntéshozatali struktúra igénybevételéről van szó, de mivel mind a NATO, mind az EU katonai intézményei részt vesznek a folyamatban, szükségszerűen időigényes folyamatról beszélhetünk, ami nem kedvez a gyorsreagálású erő (kiemelten az EU-harccsoportok) bevetésének. Az átfogó megközelítés érvényesülését gátló tényező, hogy a SHAPE-en belül nem biztosítottak a civil-katonai koordináció mechanizmusai. A művelet végrehajtása során felmerülő probléma, hogy a műveleti területen működő haderőparancsnok, a SHAPE keretében működő műveleti parancsnok és az EU Brüsszeli KBVP struktúrái közötti gyors kommunikáció szinte lehetetlen ebben a parancsnoki láncban.⁸⁷⁷ A NATO parancsnoki struktúrájának igénybevételét nehezítő tényező a Törökország, Görögország és Ciprus közötti feszült viszony is.

A nemzeti főparancsnokságok többnemzetiségűvé tétele során olyan párhuzamos képességek kiépítése történt meg az érintett öt tagállam (Franciaország, Németország, Görögország, Nagy-Britannia és Olaszország) esetében, amelyek ellentmondanak a válságkezelési képességek duplikációjának elkerülését célzó törekvéseknek. Mivel természetesen előre nem lehet tudni, hogy egy válságkezelési művelet esetében melyik nemzeti főparancsnokság kerül kijelölésre, ezért mind az öt nemzeti főparancsnokságot fel kellett szerelni a megfelelő kommunikációs és egyéb képességekkel, valamint a nemzeti főparancsnokság aktiválása esetén a többnemzetiségűvé alakított műveleti parancsnokságra vezényelt személyek olyan kiképzést kell, hogy kapjanak, amellyel bármely nemzeti főparancsnokságon ugyanolyan minőségben el tudják látni feladataikat.⁸⁷⁸ A nemzeti főparancsnokságok, mint műveleti parancsnokságok többnemzetiségűvé tétele tehát költséges és hosszadalmas folyamat,⁸⁷⁹ amely egyrészt a parancsnoki képességek felesleges megtöbbszörözését jelenti, másrészt nem felel meg a gyorsreagálás követelményének. A nemzeti főparancsnokságok Brüsszeltől való tá-

⁸⁷⁷ DRENT – ZANDEE 2010, 30. p.

⁸⁷⁸ Ibid. 31. p.

⁸⁷⁹ A nemzeti főparancsnokságok teljes műveleti képességének elérése általában 2–3 hónapot vesz igénybe.

volsága szintén megnehezíti a parancsnoki láncon belüli kommunikációt, és nem biztosított a civil-katonai koordináció biztosítása sem.⁸⁸⁰

A Katonai Törzsön, illetve a Polgári-Katonai Sejten belül aktiválható Műveleti Központ ugyan már biztosítja a civil-katonai koordináció megvalósulását, de aktiválása esetén a Katonai Törzs személyi állományában bekövetkező csökkenés fennakadást okozhat a Katonai Törzs munkájában.⁸⁸¹ A Műveleti Központ ráadásul nem egy állandó műveleti parancsnoki opciót jelent, hanem csak egy szükség esetén aktiválható parancsnoki központot, amely szintén nem elégíti ki a gyorsreagálás követelményét. Végül, de nem utolsó sorban a Műveleti Központ csak a kis létszámú (1500–2000 fős) műveletek parancsnoki feladatait képes ellátni.

Az állandó katonai műveleti parancsnokság kialakítása tehát elengedhetetlen a gyorsreagáló képességek, elsősorban az EU-harccsoportok telepítése szempontjából, ugyanakkor, ha szem előtt tartjuk az átfogó megközelítés követelményét is, akkor egy integrált műveleti parancsnokság jelentené az optimális megoldást, amelyben a civil-katonai koordináció a válságkezelési művelet műveleti tervezési és végrehajtási fázisában is érvényesülhetne.

- *a válságkezelési műveletek finanszírozása területén tapasztalható anomáliák:* a KBVP polgári és katonai válságkezelése területén tapasztalható fragmentáltság a válságkezelési műveletek finanszírozásában is tetten érhető. Az EUSz 41. cikkének (1) bekezdése szerint addig, amíg a polgári válságkezelési műveletek igazgatási és működési költségeit, valamint a katonai műveletek igazgatási költségeit a KKBK költségvetésén keresztül fedezi, addig a katonai válságkezelési műveletek közös működési költségei az Athena mechanizmust, a többi működési költség pedig azokat a műveletet támogató tagállamokat terhelik, ahol azok felmerültek. Az Athena mechanizmussal kapcsolatos problémák ráadásul nem hatnak ösztönzően a válságkezelési műveletekben való aktív tagállami részvételre, hiszen a közös műveleti költségek általában megközelítőleg a költségek 10 százalékát teszik ki, míg a fennmaradó 90 százalékot a műveletben részt vevő tagállamok finanszírozzák.

A finanszírozás fragmentáltságát és aránytalanságát a finanszírozási mechanizmusok egységesítésével lehetne elérni, amely egyrészt hozzájárulna a civil-civil, illetve a civil-katonai koordináció finanszírozás területén történő megteremtéséhez, másrészt növelhetné az európai parlamenti scrutiny érvényesülését bizonyos külkapcsolati politikaterületeken. A pénzügyi eszközök területén végrehajtandó integráció ugyanakkor komoly feszültséget teremtene a Bizottság és a Tanács között, emiatt kevésbé valószínű annak végrehajtása.

- *a válságkezelési képességek területén tapasztalható hiányosságok:* az EUSz 42. cikkének (3) bekezdése értelmében: „A tagállamok a Tanács által meghatározott célkitűzések megvalósításához való hozzájárulásként a közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásához polgári és katonai képességeket bocsátanak az Unió rendelkezésére. Azok a tagállamok, amelyek közösen többnemzetiségű erőket⁸⁸² állítanak fel, ezeket szintén a közös biztonság- és védelempolitika rendelkezésére bocsáthatják.” Mivel az Európai Unió nem rendelkezik sem önálló hadsereggel, sem önálló polgári válságke-

880 DRENT – ZANDEE 2010, 31. p.

881 Ibid. 34. p.

882 Az EU keretén kívül létrejött többnemzetiségű erő például az EUROCORPS, az EUROFOR és az EUOMARFOR, valamint az Európai Csendőri Erő.

zelési erőkkal, ezért azokat műveletről-műveletre, az erőlétesítési folyamat keretében a tagállamok bocsátják a rendelkezésére. A tagállamoknak diszkrecionális joga eldönteni, hogy részt kívánnak-e venni valamely katonai vagy polgári válságkezelési műveletben, és ha igen, milyen mértékben.

Ahogy a válságkezeléshez szükséges katonai és polgári képességek rendelkezésre bocsátása, úgy ezen képességek fejlesztése is alapvetően tagállami kompetenciába tartozik, azonban a védelmi képességfejlesztés, kutatás és beszerzés területén a 2004-ben felállított Európai Védelmi Ügynökség kezdeményező, értékelő és koordináló hatáskörrel bír.

A KBVP fennállása óta számos képességfejlesztési konferenciát tartottak és számos képességfejlesztési dokumentum került elfogadásra, amelyek időről-időre permanens hiányosságként jelölik meg az alábbi képességeket:

- stratégiai légi szállítás;
- információs és kommunikációs rendszerek;
- gyorsreagálású képességek;
- a polgári válságkezelés területén bevethető szakértők rekrutációjának problémája;
- a katonai és polgári válságkezelési erők kiképzése területén tapasztalható hiányosság, illetve inkoherencia.

Tekintettel a 2008–2009-ben kirobbant pénzügyi és gazdasági válság tagállami költségvetésekre gyakorolt negatív hatására, az Európai Védelmi Ügynökség a védelmi képességek kutatása, fejlesztése, valamint beszerzése területén a „pooling and sharing” megoldást preferálja egyrészt a képességek szükségtelen duplikációjának, illetve megtöbbszöröződésének elkerülése, másrészt a költséghatékonyság okán.

Az átfogó megközelítés képességfejlesztés területén történő érvényesítéséhez a katonai és a polgári képességfejlesztés fokozottabb koordinációjára volna szükség, főleg, ami a kettős felhasználású eszközöket és képességeket illeti. A Válságkezelési Tervezési Igazgatóság ugyan ellát bizonyos koordinációt a katonai és a polgári képességfejlesztés területén, de alapvetően ezek egymástól elkülönülten zajlanak.

- *a válságkezelési műveletek értékelési mechanizmusának (lessons learning process) fragmentáltsága*: a katonai válságkezelési műveletek műveleti tapasztalatainak elemzése és értékelése a Katonai Törzs, míg a polgári válságkezelési műveletek esetében a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, valamint a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség hatáskörébe tartozik, amelyek más-más módszertant alkalmaznak. Nem tisztázott továbbá a CMPD és a CPCC közötti munkamegosztás sem a válságkezelési műveletek értékelését illetően.

Ha a KBVP műveleti tapasztalatait vesszük figyelembe, az EUPM, az EUFOR Althea és az EULEX Koszovó végrehajtása során is számos kihívással és hiányossággal szembesült az EU:

- a civil-katonai koordináció hiányosságaira mutatott rá az EUPM és az EUFOR között a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán kialakult hatásköri vita, amelyet csak az EUFOR Althea telepítése után másfél évvel sikerült rendezni a Politikai és Biztonsági Bizottság iránymutatása alapján, valamint az EUPM mandátumának módosításával.⁸⁸³

⁸⁸³ Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime.

- a KKBP és a KBVP közötti összhang hiányának eklatáns példája az EULEX Koszovó. A Koszovóba telepített jogállami misszió elindításáról ugyan még Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltását megelőzően került sor, ugyanakkor a tény, hogy az EU tagállamai nem tudtak egységes álláspontot kialakítani Koszovó státuszával kapcsolatban, komolyan rányomja a bélyegét az EULEX mandátumának végrehajtására. Az EU tulajdonképpen egy olyan állam jogállami intézményeinek megerősítéséhez nyújt segítséget az EULEX keretében, amelynek függetlenségét nem ismerte el.
- az EUPM esetében a hosszas előtervezési és tervezési időszak ellenére (a kettő több mint egy évet ölelt fel) sem sikerült felmérni pontosan a művelet végrehajtásához szükséges infrastrukturális, pénzügyi és technikai igényeket, ami megnehezítette a misszió első időszaka programjainak és projektjeinek végrehajtását.
- az EULEX Koszovó esetében a személyi állomány rekrutációja meglehetősen nehézkes volt, amelyet a 2007 és 2009 közötti hét, a tagállamoknak címzett támogatásra való felszólítás is aláámaszt, és még így is csak a státuszok nyolcvan százalékát sikerült feltölteni.
- az EULEX MMA Akciói és az Európai Bizottság Előcsatlakozási Támogatási Eszközn keresztül finanszírozott programjai összehangolása területén is hiányosságok tapasztalhatók, amely megakadályozza az MMA Akciók finanszírozásának megkönnyítését.

A fenti – kiemelten a komplex biztonsági kihívások hatékony kezeléséhez szükséges átfogó megközelítést akadályozó – hiányosságok miatt *cáfolom azon hipotézisemet, hogy az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít az EU által indított katonai és polgári válságkezelési műveletek megtervezéséhez és végrehajtásához.*

Az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepvállalása kapcsán felállított hipotézisemet – *miszerint az EU leginkább a nemzetközi viszonyok civil hatalmi szereplőjének tekinthető, amely kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseit elsődlegesen civil hatalmi eszközökkel, azaz diplomácia, gazdasági ösztönzők és nyomásgyakorlás alkalmazásával, az uniós tagság perspektívájának napirenden tartásával és a petersbergi feladatok ellátását célzó válságkezelési műveletek végrehajtásával kívánja elérni* –, kutatásaim alátámasztották.

Az EUSz 21. cikkében meghatározott egységes külkapcsolati elv- és célrendszer a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok, az egyenlőség és a szolidaritás elvének elismerésével, ezen elvek nemzetközi politikában való érvényesítésének, a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődése elősegítésének, továbbá a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak nyújtandó segítség céljával, aláámasztják az Unió civil hatalmi jellegét.

Ha az Európai Unió rendelkezésére álló, és a fenti elvek és célok érvényesülését, valamint elérését szolgáló eszközrendszert tekintjük, akkor szintén az EU civil hatalomként való definiálásához juthatunk. Az EU hagyományos külkapcsolati eszköztára (azaz a diplomácia, a kereskedelmi kapcsolatok, a gazdasági ösztönzők és szankciók, a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés) 1999-ben kiegészült a közös biztonság- és védelempolitikával, amelynek révén ugyan az EU szert tett bizonyos katonai képességek-

re, de ezeket kizárólag a petersbergi feladatok ellátásra alkalmazza, mégpedig alapvetően azzal a céllal, hogy külkapcsolati eszköztárának nem katonai elemeit védelmezze, illetve elősegítse azok érvényesülését. A KBVP másik ágának, a civil válságkezelés intézményrendszerének, képességeinek és finanszírozásának rapid kiépítése, valamint az eddig telepítésre került mintegy huszonkét civil válságkezelési művelet révén az Európai Unió – a fennálló hiányosságok ellenére is – komoly eredményt ért el a polgári válságkezelés területén, amit mi sem támaszt alá jobban, mint az egyre növekvő igény az EU válságkezelési műveletei iránt.

A KBVP katonai és polgári válságkezelési intézményei közötti koordináció és együttműködés, azaz az átfogó megközelítés mechanizmusai – annak ellenére, hogy egyelőre nem nyújtanak hatékony keretet az európai biztonság- és védelempolitika végrehajtása számára – olyan megkülönböztető jegyei az EU-nak, amely szintén annak civil hatalmi vagy soft power jellegét támasztják alá.

Fontos eszközt jelent továbbá a „nemzetközi kapcsolatok domesztikálásában” – bár csak regionális értelemben – az uniós tagság perspektívájának nyújtása. Az 1990-es évek bénultsága és tehetetlensége után a 2000-es évek eleje fordulópontot jelentett az EU Balkán-politikájában. Az EU külkapcsolati eszköztárának széles alkalmazásával – amely egyaránt felöleli a stabilizációs és társulási folyamatot, a KBVP keretében indított katonai és polgári válságkezelési műveleteket, az Európai Bizottság projektjeit, a térségbe rendelt különleges képviselőit, illetve delegációit – járult hozzá a régió stabilizálásához. Az EU holisztikus megközelítése a Nyugat-Balkán kapcsán tehát elvitathatatlan, ugyanakkor azt is láthattuk, hogy az átfogó megközelítés nem pusztán a külkapcsolati eszköztár széles spektrumát és annak alkalmazását jelenti, hanem az egyes külkapcsolati politikák és eszközök közötti megfelelő koordinációt és együttműködést is. Annak ellenére, hogy az EU – legutóbb a Lisszaboni Szerződés néhány rendelkezésével – tett bizonyos lépéseket az átfogó megközelítés fokozása érdekében, a területen tapasztalható hiányosságok eseténként számottevően korlátozzák az EU válságkezelési tevékenységének hatékonyságát.

Az uniós tagság perspektívája a Nyugat-Balkán országai számára azonban alapvetően más megközelítést követel az EU részéről, mint a korábbiakban, például a kelet-közép-európai államok csatlakozása esetében. Mindenekelőtt ki kell békítenie az egymásnak elmentendő (nemzet)államépítés és az állami szuverenitás korlátozásán alapuló integráció gondolatát. Az uniós tagság egyik legfontosabb követelményének, a megfelelően működő demokratikus intézményrendszer elsődleges feltétele, hogy tisztázott legyen az adott állam területi fennhatósága.⁸⁸⁴ Bosznia-Hercegovina daytoni öröksége és a boszniai Szerb Köztársaság szeparatista törekvései a boszniai államiság folyamatos kihívásaiként értelmezhetők. Koszovó, függetlenségének kikiáltása után ma is küzd elismeréséért, illetve a Szerbiával való viszony rendezéséért, és természetesen Koszovó függetlensége Szerbia számára is – hacsak a politikai kommunikáció szintjén is – permanens bizonytalanságot jelent. A területi kérdések természetesen szorosan összekapcsolódnak a kisebbségek helyzetének kérdésével és vallási kérdésekkel egyaránt. Fontos eredménynek tekinthető a területi vitákból fakadó ellenségeskedés csökkentése területén az Unió közvetítésével 2013 áprilisában aláírt koszovói-szerb, a két ország kapcsolatainak rendezési elveit tartalmazó megállapodás, annak ellenére, hogy a megállapodás tényleges értékét a végrehajtása területén eredmények határozzák majd meg.

884 RUPNIK 2011, 23. p.

Az uniós tagság perspektívája mint eszköz tehát alapvetően más követelményeket támaszt az EU-val szemben, mint a korábbiakban. A működő demokratikus és jogállami intézmények, valamint a piacgazdaság rendszerének kiépülését segítő programokon kívül – illetve azokat megelőzően – államépítési feladatok is hárulnak az Európai Unióra. Tekintettel az Európai Uniót és az eurózónát sújtó pénzügyi és gazdasági válságra és annak következményeire, azaz az egyre szűkösebben rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra, átgondolt stratégia kidolgozás volna indokolt a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban.⁸⁸⁵

Az Európai Unió tehát felismerte, hogy a posztbipoláris világrend biztonságát veszélyeztető fenyegetések többé már nem pusztán katonai természetűek, és ezért hatékony kezelésük sem lehetséges kizárólag katonai eszközökkel. Ennek megfelelően az eszközök egyedülállóan széles körére támaszkodva járul hozzá a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához. Az európai civil hatalom vagy soft power azonban megfelelő hangsúlyt kell, hogy fektessen katonai képességeinek fejlesztésére is – főleg ami a gyorsreagáló képességeinek bevetetőségét és az interoperabilitást illeti – annak érdekében, hogy hatékony és hiteles válaszokat tudjon adni a nagyobb intenzitású válságokra is. Az igen forrásigényes katonai képességfejlesztés területének nem kedvez Európa jelenlegi pénzügyi, gazdasági környezete. Szerencse a szerencsétlenségben, hogy a KBVP az állandó strukturált együttműködés, illetve az Európai Védelmi Ügynökség keretében zajló „pooling and sharing”-projektek keretében lehetőséget teremt a képességfejlesztés összehangolt és költséghatékony módozatára. Egyedül a tagállamok elhatározásának a függvénye ezen lehetőségek kiaknázása.

Az Európai Unió elemi érdeke, hogy a tagállamok által rendelkezésére bocsátott képességeket hatékony módon alkalmazza, azaz megteremtse a válságkezelés katonai és civil szegmense közötti megfelelő koordinációt és együttműködést, ugyanis az EU-t – saját haderő és rendőri képességek, valamint a jogállamiság megszilárdításában, a közigazgatásban és a polgári védelemben jártas szakemberek hiányában – tulajdonképpen folyamatos verseny jellemzi tagállamai katonai és polgári válságkezelési képességeiért, többek között a NATO-val és az ENSZ-szel szemben.

Tekintettel Európa gyorsan változó stratégiai, geopolitikai környezetére, valamint a szűkös korlátok közé szorított európai védelmi költségvetésekre és a tagállami képességekért folyó versenyre, a 2013. december 19–20. közötti brüsszeli európai tanácsi ülés a gazdasági- és monetáris unió, a gazdaság- és szociálpolitika, valamint a bővítés, a migráció és az energiaügy mellett a közös biztonság- és védelempolitikát tűzte napirendjére. Az elnökségi következtetésekben megfogalmazott „erős elkötelezettség” egy hiteles és hatékony közös biztonság- és védelempolitika kialakítása irányában minden esetre azt jelzi, hogy ha csak elvi szinten is, de a tagállamok állam- és kormányfői – felismerve a KBVP előtt álló kihívásokat – a szorosabb együttműködés mellett törekednek. Felhívták az Európai Bizottságot, a főképviselőt, az Európai Védelmi Ügynökséget és a tagállamokat arra, hogy a hatáskörükbe tartozó eszközökkel járuljanak hozzá a KBVP hatékonyabbá, láthatóbbá tételéhez, a képességfejlesztés területén történő együttműködés fokozásához, valamint egy versenyképes, fenntartható, innovatív és integrált európai technológiai és

885 A 2013 novemberében Ukrajnával kapcsolatban kialakult helyzet okán – nevezetesen, hogy Ukrajna bejelentette, felfüggeszti a társulási megállapodás aláírásának előkészületeit – nemcsak a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban, de az EU szomszédságpolitikájába tartozó országokkal kapcsolatban is világos és reális stratégiára volna szükség.

védelmi ipari bázis (European Defence Technological and Industrial Base- EDTIB) kialakításához.⁸⁸⁶

A politikaterület kormányközi jellegéből adódóan ugyanakkor a KBVP hatékonyságának és hitelességének fokozása szinte kizárólagosan tagállami elhatározás és elkötelezettség függvénye. Az Európai Unió válságkezelési képességeiben mutatkozó nyilvánvaló hiányosságok mellett azonban annak is tanúi lehetünk, hogy az EU meglévő képességeket nem alkalmaz megfelelő tagállami akarat és elkötelezettség hiányában, ahogy ez az EU-harccsoportok vagy éppen a Műveleti Központ esetében látható. A KBVP-vel szembeni divergáló tagállami akarat és elkötelezettség az immár huszonnyolc tagállam eltérő kül- és biztonságpolitikai érdekeire vezethető vissza, illetve arra, hogy miként tekintenek az európai biztonság- és védelempolitikára. A KBVP hatékonyságának fokozásához elengedhetetlen intézményi, döntéshozatali és képességbeli reformok legfontosabb előfeltétele ezért a tagállamok KBVP-vel szembeni egységes, de legalábbis összehangolt viszonyulása és elkötelezettsége lenne.

886 European Council Brussels, 19–20 December 2013. Council conclusions 2. p. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.21.)

IRODALOM

KÖNYVEK

- ARATÓ – KOLLER 2009 = ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka: *Európa Utazása*. Gondolat Kiadó Budapest, 2009.
- BALÁZS 1996 = BALÁZS PÉTER: *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1996.
- BALÁZS 2002 = BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*. KJK-KERSZÖV Budapest, 2002.
- BALÁZS 2003 = BALÁZS Péter: *Európai egyesülés és modernizáció*. Osiris Kiadó Budapest, 2003.
- BERTIN 2008 = BERTIN, Thomas: *The EU military operation in Bosnia*. In: Michael Merlingen – Rasa Ostrauskaitė (eds.): *European Security and Defence Policy. An implementation perspective*. 61–78. p. London, Routledge 2008.
- BUZAN 1983 = BUZAN, Barry: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books, 1983.
- BUZAN – WAEVER 1998 = BUZAN, Barry – WAEVER, Ole-de Wilde, Jaap: *Security: a New Framework for Analysis* Lynne Rienner Publishers, 1998
- CARR 2001 = CARR, Edward, Hallett: *The Twenty Years' Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Macmillan Press 2001.
- DEÁK – NAGY – ERDŐS – BALOGH 2003 = DEÁK Péter – NAGY Miklós – ERDŐS István – BALOGH Béla: *Az EU új feladata: konfliktusmegelőzés és válságkezelés*. Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központ Közhasznú Társaság Budapest, 2003.
- DEÁK 2007 = DEÁK Péter: *A biztonság fogalmi és tartalmi megközelítése, új értelmezései*. In: DEÁK Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris Kiadó Budapest, 2007.
- DUCHÉNE 1973 = DUCHÉNE, Françoise: *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. In: Max Kohnstamm – Wolfgang Hager (eds.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Macmillan London 1973, 1–22. p.
- DUNAY – GAZDAG 1994 = DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc (szerk.): *Nyugat-európai Unió. Tanulmányok-Dokumentumok Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet Budapest, 1994*.
- FISCHER 2005 = FISCHER Ferenc: *A kétpólusú világ 1945–1989*. Dialóg Campus Budapest–Pécs, 2005.
- GALTUNG 1973 = GALTUNG, Johan: *The European Community: A Superpower in the Making*. George Allen&Unwin Ltd. London, 1973.

- GAZDAG 2003 = GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris Kiadó Budapest, 2003.
- GAZDAG 2005a = GAZDAG Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó Budapest, 2005.
- GAZDAG – TAKÁCS 2006 = GAZDAG Ferenc – TAKÁCS Judit: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai IV. Charta Press Kft. 2006.*
- GREVI 2009a = GREVI, Giovanni: *CSDP institutions*. In: Giovanni Grevi – Damien Helly – Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 19–68. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)
- GREVI 2009b = GREVI, Giovanni: *The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*. In: Giovanni Grevi – Damien Helly – Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 353–368. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)
- GREVI – KEOHANE, D. 2009 = GREVI, Giovanni – KEOHANE, Daniel: *ESDP resources*. In: Giovanni Grevi – Damien Helly – Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 69–114. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)
- GROSS 2011 = GROSS, Eva: *The Europeanization of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Palgrave Macmillan 2011.
- HALMOSY 1985 = HALMOSY Dénes: *Nemzetközi szerződések 1945–1982*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó Budapest, 1985.
- BLANKE – MANGIAMELI 2013 = BLANKE, Hermann-Josef – MANGIAMELI, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union. A Commentary* Springer 2013.
- HILL 1994 = HILL, Christopher: *The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. In: Simon Bulmer – Andrew Scott (eds.): *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Blackwell Publishers Oxford, 1994, 103–126.p.
- HILL 1998 = HILL, Christopher: *Closing the capability-expectations gap*. In: John Peterson – Helene Sjursen. *A Common Foreign Policy for Europe Competing Visions of the CFSP*. European Public Policy Series. London: Routledge 18–38. p.
- HILL – SMITH, K.E. 2003 = HILL, Christopher – SMITH, Karen E. (eds.): *European Foreign Policy Key Documents*. Taylor&Francis e-Library, 2003.
- HORVÁTH – ÓDOR 2008 = HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVGORAC Budapest, 2008.
- HURRELL 2003 = HURRELL, Andrew: *Order and Justice in International Relations: What is at Stake?* In: Rosemary – Gaddis – Hurrell (eds.): *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press 2003.
- HOOGHE – MARKS 2001 = HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Multi-level Governance and European Integration*. Rowan & Littlefield Publishers INC. Oxford, 2001.
- JACKSON – SORENSEN 2007 = JACKSON, Robert – SORENSEN, George: *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford, University Press 2007.
- J. NAGY 2000 = J. NAGY László – KÖVÉR Lajos (szerk.): *Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó Szeged, 2000.

- J. NAGY 2002 = J. NAGY László: *Az európai integráció politikai története*. Maxim Könyvkiadó Szeged, 2002.
- JUHÁSZ J. 2000 = JUHÁSZ József – MAGYAR István – TÁLAS Péter – VALKI László: *Koszovó. Egy válság anatómiája*. Osiris Kiadó Budapest, 2000.
- JUHÁSZ J. 1997 = JUHÁSZ József: *A délszláv háborúk*. Napvilág Kiadó Budapest, 1997.
- KAJTÁR 2011 = KAJTÁR Gábor: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkének magyarázata*. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011, 2699–2701. p.
- KENDE – SZÜCS 2006 = KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó Budapest, 2006.
- KEOHANE D 2009 = KEOHANE, Daniel: *The European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (Althea)*. In: Giovanni Grevi – Damien Helly – Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 211–220. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)
- KEOHANE R. O 1993 = KEOHANE, Robert O.: *After the Cold War: State Strategies and International Institutions in Europe, 1989–1991*. Cambridge, Mass. Harvard, 1993.
- KISS J. 2002 = KISS J. László: *Globalizáció és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány Budapest, 2002.
- KISS J. 2009 = KISS J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- KISSINGER 1997 = KISSINGER, Henry: *Diplomácia*. Panem-Grafo Budapest, 1997.
- KOCSIS 2011 = KOCSIS Miklós: *Az Európai Unióról szóló szerződés 45. cikkének magyarázata*. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011. 427–430. p.
- LUKÁCS – SZAFÍR – BALOGH 1997 = LUKÁCS György – SZAFÍR György – BALOGH István: *A Balkán, a Közel-Kelet és a déli Mediterráneum- az EU és Magyarország szemszögéből*. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványa Budapest, 1997.
- MERLINGEN – OSTRAUSKAITÉ 2006 = MERLINGEN, Michael – OSTRAUSKAITÉ, Rasa: *European Union Peacebuilding and Policing*. London, Routledge 2006.
- MERLINGEN 2009 = MERLINGEN, Michael: *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. In: Giovanni GREVI – Demien HALLY – Daniel KEOHANE (eds.): *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 161–171. p. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.27.)
- MERLINGEN 2012 = MERLINGEN, Michael: *EU Security Policy. What It Is, how It Works, Why It Matters*. Lynne Rienner Publishers Boulder London, 2012.
- MEZEI 1999 = MEZEI Géza: *Németország és a hidegháború. A szövetséges hatalmak és a német kérdés 1945–1961*. Új Mandátum Budapest, 1999.
- MEZEI 2001A = MEZEI Géza: *Helyreállított Európa. Európa-építés és egységstratégiák a Marshall-tervtől a Nizzai Szerződésig*. Osiris Kiadó Budapest, 2001.
- MEZEI 2001B = MEZEI Géza (szerk.): *Európa kettészakítása és a kétpólusú nemzetközi rend születése (1945–1949)*. Új Mandátum Könyvkiadó Budapest, 2001.

- MÜHLMANN 2008 = MÜHLMANN, Thomas: *The police mission EUPM in Bosnia*. In: Michael Merlingen – Rasa Ostrauskaitė (eds.): *European Security and Defence Policy. An implementation perspective*. 43–61. p. London, Routledge 2008.
- NAVRACSICS 1998 = NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó Budapest, 1998.
- NÉMETH 2001 = NÉMETH István: *Európa-tervek 1300–1945*. ELTE Eötvös Kiadó 2001.
- NÉMETH 2002 = NÉMETH István: *Németország története. Egységtől az egységig (1871–1990)*. Aula Kiadó Budapest, 2002.
- NÉMETH 2004 = NÉMETH István: *Európa 1945–2000. A megosztástól az egységig*. Aula Kiadó, 2004.
- NUTTAL 2000 = NUTTAL, Simon J.: *European Foreign Policy*. Oxford University Press New York, 2000.
- NYE 2011 = NYE, Joseph S.: *The Future of Power*. Public Affairs New York, 2011.
- PACZOLAY 2013 = PACZOLAY Péter: *Treaty on the European Union Article 32., 34., 35.* In: Hermann Josef Blanke – Stelio Mangiameli (eds.): *Treaty on the European Union (TEU). A Commentary* Springer 2013, 1077–1089; 1095–1199. p.
- VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2004/2005 = VINCZE Hajnalka – PÓTI László – TÁLAS Péter: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai II.* Charta Press Kft. 2004/2005.
- REHRL – WEISSERTH 2010 = REHRL, Jochen – WEISSERTH, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Armed Forces Printing Shop Vienna, 2010.
- RUANE 2000 = RUANE, Kevin: *The Rise and Fall of the European Defence Community*. Macmillan Press London, 2000.
- SMITH, H 2002 = SMITH, Hazel: *European Union Foreign Policy. What it is and what it does?* Pluto Press London, 2002.
- SMITH, S 2000 = SMITH, Steve: *International Theory and European Integration*. In: Kelstrup, Morten – Williams, Michael C. (eds.): *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Routledge London, 2000.
- TAKÁCS – TÁLAS – VINCZE 2005 = TAKÁCS Judit – TÁLAS Péter – VINCZE Hajnalka: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai III.* Charta Press Kft. 2005.
- TÖRÖ 2011 = TÖRÖ Csaba: Az Európai Unióról szóló Szerződés 18., 21., 24–38., 41–44. cikkeinek magyarázata. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011, 291–296.; 311–317.; 320–381.; 392–427. p.
- URWIN 2003 = URWIN, Derek W.: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Budapest, 2003.
- VINCZE A. 2011 = VINCZE Attila: Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikkének magyarázata. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011. 437–441. p.
- VINCZE – PÓTI – TÁLAS 2003 = VINCZE Hajnalka – PÓTI László – TÁLAS Péter: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* Charta Press Kft. 2003.
- WALTZ 1979 = WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics* McGraw-Hill 1979.

- ADLER 1997 = ADLER, Emanuel: *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. European Journal of International Relations 1997. Vol. 3, 319–363. p.
- AGGESTAM – ANESI 2008 = AGGESTAM, Lisbeth – ANESI, Francesco: *The Security-Development Nexus*. In: Aggestam, Lisbeth – Anesi, Francesco – Edwards, Geoffrey et al.: *Institutional Competencies in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP* Swedish Institute for European Policy Studies 2008: 6–7. 97–159. p.
- BJÖRKDAHL – STRÖMVIK 2008 = BJÖRKDAHL, Annika – STRÖMVIK, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures*. Danish Institute for International Studies Report 2008.
- BLAIR 2009 = BLAIR, Stephanie: *Towards integration? Unifying Military and Civilian ESDP Operations*. European Security Review no. 44, ISIS Europe, May 2009. 1–4. p. <https://www.cimicweb.org/cmo/compapp/Documents/European%20Union/Towards%20integration%20-%20unifying%20military%20and%20civilian%20ESDP%20operations.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 12.22.)
- BULL 1982 = BULL, Hedley: *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 1982. Vol.21, No. 2. 149–170. p.
- COMELLI 2010 = COMELLI, Michele: *The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament*. In: Greco, Ettore – Pirozzi, Nicoletta – Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Institutio Affari Internazionali November 2010, 79–101. p.
- DEDA – QOSAJ-MUSTAFA 2013 = DEDA, Ilir – QOSAJ-MUSTAFA, Ariana: *The implementation of Agreements of Kosovo-Serbia*. Political Dialogue Kosovar Institute for Policy Research and Development Policy Paper No.4/13.-July 2013.
- DE GUTTRY 2007 = DE GUTTRY, Andrea: *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: Remarks on its Legality and its Relations with UNMIK*. DPUE 3/2007 152–173. p. <http://www.cdg-lab.dirpolis.sssup.it/files/2012/10/The-European-Union-Rule-of-Law-Mission-in-Kosovo-Remarks-on-its-Legality-and-its-Relations-With-UNMIK.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.05.)
- DOMISIEWICZ 2012 = DOMISIEWICZ, Rafal: *A Giant with Feet of Clay? The EU's Ability to Develop Capabilities for Civilian Crisis Management*. Romanian Journal of European Affairs. Vol. 12, No. 4, December 2012, 5–22. p.
- DRENT – ZANDEE 2010 = DRENT, Margriet – ZANDEE, Dick: *Breaking Pillars. Towards a civil-military security approach for the European Union*. Netherlands Institute of International Relations'Clingendael' January, 2010.
- DUKE 2005 = DUKE, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee*. European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05.
- EHRHART 2002 = EHRHART, Hans-Georg: *What model for CSDP?* European Union Institute for Security Studies Chailiot Papers No. 55 October 2002. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai55e.pdf> (letöltés dátuma: 2013.03.14.)
- FLESENKEMPER 2013a = FLESENKEMPER, Tobias: *Lessons from staffing and equipping EUPM. Learning by doing?* In: Flessenkemper, Tobias – Helly, Damien: *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*. EUISS 2013 58–66. p.

- FLESENKEMPER 2013b = FLESENKEMPER, Tobias: *Support to the fight against organized crime and corruption: between standards, structural reform and pragmatism*. In: Flessenkemper, Tobias – Helly Damien: *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*. EUISS 2013 27–34. p.
- GAZDAG 2005b = GAZDAG Ferenc: *Teóriák az integráció külpolitikájáról*. Európai Tükör 2005/2. 19–39. p.
- GÁLIK 2005 = GÁLIK Zoltán: *A közös európai külpolitika kutatásának elméleti keretei*. Külügyi Szemle 2005. tavasz–nyár, 105–118. p.
- GÁLIK 2006 = GÁLIK Zoltán: *A közös európai külpolitika elmélete. A neoföderalizmustól a külpolitikai döntésméletheig*. PhD értekezés kézirat Budapesti Corvinus Egyetem Budapest, 2006.
- GOTHÁRD – KISS = GOTHÁRD Péter – KISS András: *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája*. http://www.publikon.hu/application/essay/304_1.pdf (letöltés dátuma: 2013.03.28.)
- GRIECO 1988 = GRIECO, Joseph M.: *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. International Organization. 42,3, Summer 1988, 485–507. p.
- GROOTHUIS – NIEMANN = GROOTHUIS, Marga – NIEMANN, Arne: *Normative Power Europe? The Power of the EU in its Relations to the USA in the Policy Field of Counter-terrorism*. Mainz Papers on International and European Politics Paper No.3 2012.
- HILL 1993 = HILL, Christopher: *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*. Journal of Common Market Studies, Volume 31, No.3 September 1993, 305–328. p.
- HOCHLEITNER 2008 = HOCHLEITNER, Eric: *Egy állandó EU-parancsnoki és vezetési struktúra szükségessége*. Nemzet és Biztonság 2008. október 81–86. p.
- HOWORT 2010 = HOWORTH, Jolyon: *The Political and Security Committee: a Case Study in 'Supranational Intergovernmentalism'*. Les Cahiers Européens No. 01/2010.
- HYDE-PRICE 2006 = HYDE-PRICE, Adrian: *'Normative' power Europe: a realist critique*. Journal of European Public Policy. March 2006, 217–223. p.
- HYNEK 2011 = HYNEK, Nik: *EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ*. European Security Vol. 20, No.1, March 2011, 81–102. p.
- IVAN 2011 = IVAN, Paul: *A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations*. European Policy Institutes Network No. 8/28 November 2011.
- JOHANSSON-NOGUÉS 2007 = JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth: *The (Non-) Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor?* European Political Economy Review. No. 7 2007, 181–194. p. <http://aei.pitt.edu/8366/1/johansson.pdf> (letöltés dátuma: 2013.04.15.)
- JUHÁSZ J. 2008 = JUHÁSZ József: *Koszovó útja a függetlenségig*. Nemzet és Biztonság 2008. január 67–77. p.
- JUHÁSZ K. 2011 = JUHÁSZ Krisztina: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának kialakulása, intézmény- és eszközrendszere*. In: Acta Universitatis Szegediensis Forum Publicationes Doctorandorum, 2011. I. évfolyam 109–147. p.
- JUHÁSZ K. 2012a = JUHÁSZ Krisztina: *Az Európai Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek*. Politikatudományi Szemle XXI. évfolyam 2012/1. 58–81. p.

- JUHÁSZ K. 2012b = JUHÁSZ Krisztina: *Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának jelenlegi helyzete, különös tekintettel az Európai Külügyi Szolgálatra*. In: Állam és jogkodifikációs kihívások napjainkban. Doktorandusz-konferencia konferenciakötete 2012, 85–95. p.
- JUHÁSZ K. 2012c = JUHÁSZ Krisztina: *EUPM Bosznia– az EU rendőri missziója Bosznia-Hercegovnában*. De Jurisprudentia et Iure Publico 2012/4. www.dieip.hu
- JUHÁSZ K. 2013 = JUHÁSZ Krisztina: *The European Union's crisis management activity in Bosnia and Herzegovina*. In: ICRP- Válságkezelés és Európai Integrációs Politikák a Balkánon és Törökországban c. konferencia konferenciakötete. 2013, 64–75. p. http://culturalrelations.org/Files/Conferences/TheBalkansDialogue/ICRP-The_Balkans_Dialogue-Conference_Proceedings.pdf
- JUNCOS – REYNOLDS 2007 = JUNCOS, Ana E. – REYNOLDS, Christopher: *The Political and Security Committee: Governing in the Shadow*. European Foreign Affairs Review 2007/12 127–147. p.
- KAJTÁR 2010 = KAJTÁR Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*. Európai Jog 2010/4. szám 3–14. p.
- KEOHANE, D. 2008 = KEOHANE, Daniel: *10 Years After St. Malo*. European Union Institute for Security Studies Analysis http://www.iss.europa.eu/uploads/media/10_yrs_after_St_Malo.pdf (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- KEOHANE, R. O – MARTIN 1995 = KEOHANE, Robert O. – MARTIN, Lisa L.: *The Promise of Institutional Theory*. International Security 1995 Vol. 20, No. 1 39–51. p.
- KIM 2006 = KIM, Julie: *Bosnia and the European Union Military Force (EUFOR): Post-NATO Peacekeeping*. CRS Report for Congress 2006, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21774.pdf> (letöltés dátuma: 2013.01.10.)
- KIS-BENEDEK 2008 = KIS-BENEDEK József: *A koszovói államiság kezdeti lépései 2008-ban. Nemzet és Biztonság* 2008. december 95–103. p.
- KISS J. 2011 = KISS J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* MKI-tanulmányok 2011/1. <http://www.hiia.hu/pub/display.asp?id=EVLJDV> (letöltés dátuma: 2013.04.22.)
- KNAUER 2011 = KNAUER, Jannik: *EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*. EU Diplomacy Papers 7/2011.
- KORSKI – GOWAN 2009 = KORSKI, Daniel – GOWAN, Richard: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*. European Council on Foreign Relations October, 2009.
- KOVÁCS 2011a = KOVÁCS Zoltán: *A nemzetközi közösség álláspontja és tevékenysége Koszovó kapcsán*. Biztonságpolitika.hu 2011. április http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1303978127_Kovacs_Zoltan_nki_kozosseg_allaspontja_Koszovo_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.12.)
- KOVÁCS 2011b = KOVÁCS Zoltán: *A Hágai Nemzetközi Bíróság Koszovóra vonatkozó döntésének háttere, valamint regionális és nemzetközi következményei*. Biztonságpolitika.hu 2011. április http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1302076511_Kovacs_Zoltan_Koszovo_fuggetlensegenek_kerdesei_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.12.)
- KOZMA 2010 = KOZMA Tibor: *Az Európai Unió műveleteinek finanszírozása*. Hadmérnök V. évfolyam 3. szám 2010. szeptember, 69–79. p.

- KROHN 2009 = KROHN, Fabian: *The EU as an International Actor*. Atlantic Community. org 2009 www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Fabian_Krohn.pdf (letöltés dátuma: 2013.05.02.)
- LEAKY 2005 = LEAKY, David: *ESDP and Civil / Military Cooperation: Bosnia and Herzegovina, 2005*. In: Deighton, Anne – Mauer, Victor: *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy* 59–69. p. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/ZB-77.pdf> (letöltés dátuma: 2013.01.10.)
- LEHNE 2004 = LEHNE, Stefan: *Has the 'Hour of Europe' come at last? The EU's strategy for the Balkans*. In: Judy Batt (edited): *The Western Balkans: moving on*. European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 70. 2004, 111–124. p.
- LINDSTROM 2007 = LINDSTROM, Gustav: *Enter the EU Battlegroups*. EU Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 97 February, 2007.
- MAJOR – MÖLLING 2010 = MAJOR, Claudia – MÖLLING, Christian: *EU Military Capabilities – Some European Troops, but not yet a European Army*. In: Greco, Ettore – Pirozzi, Nicoletta – Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Institutio Affari Internazionali November, 2010.
- MAJOR – STRICKMANN 2011 = MAJOR, Claudia – STRICKMANN, Eva: *You can't always get what you want-Logistical Challenges in EU Military Operations*. German Institute for International and Security Affairs June 2011, Berlin.
- MANNERS 2002 = MANNERS, Ian: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies 2002 Volume 40. Number 2. 235–258. p.
- MATTEALER 2010 = MATTELAER, Alexander: *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*. European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol.14 2010, 1–17. p.
- MATTEALER 2011 = MATTELAER, Alexander – SIMÓN, Luis: *EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations*. EGMONT Paper 41 January, 2011.
- MAULL 1990/1991 = MAULL, Hans W.: *Germany and Japan: The New Civilian Powers*. Foreign Affairs 1990/1991 Winter, 91–106. p.
- MAULL 2005 = MAULL, Hans W.: *Europe and the new balance of global order*. International Affairs 81. 2005. <http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Maull/pubs/EUIntAffairs.pdf> 775–799. p. (letöltés dátuma: 2013.06.23.)
- MÁRKUSZ 2010 = MÁRKUSZ László: *Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után. Nemzet és Biztonság* 2010. November, 3–15. p.
- MEARSHEIMER 1990a = MEARSHEIMER, John J.: *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*. International Security, Summer, 1990 Vol. 15, No.1 5–56. p.
- MEARSHEIMER 1990b = MEARSHEIMER, John J.: *Correspondence: Back to the Future, Part II*. International Security, Winter 1990, Vol. 15, No. 2 194–199. p.
- MEARSHEIMER 1995 = MEARSHEIMER John J.: *A Realist Reply*. International Security, Summer 1995, Vol. 20, No. 1 82–93. p.
- MISSIROLI 2003 = MISSIROLI, Antonio: *Euros for ESDP: financing EU operations*. Institute for Security Studies Occasional Papers No. 45 June, 2003.
- MISSIROLI 2006 = MISSIROLI, Antonio: *Money Matters: Financing EU Crisis Management*. In: DEIGHTON, Anne – MAUER, Victor: *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*. Züricher Beiträge zur Sicherheitspolitik Nr. 77 2006, 43–53. p.

- MISSIROLI 2008 = MISSIROLI, Antonio: *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP Directorate-General External Policies of the Union*. Policy Department Briefing Paper January, 2008.
- MORAVCSIK 1993 = MORAVCSIK, Andrew: *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies December, 1993. Volume 31. No. 4 473–524. p.
- MUHARREMI 2010 = MUHARREMI, Robert: *The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law*. Max Plank-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2010, 357–379. p.
- MURPHY 1989 = MURPHY, Daniel T.: *European Political Cooperation After the Single European Act: The Future of Foreign Affairs in the European Communities*. Boston College International and Comparative Law Review. Volume 12 1989, 335–354. p.
- NORHEIM 2010 = NORHEIM, Martinsen, Per Martin: *Managing the Civil-Military Interface in the EU: Creating an Organisation Fit for Purpose*. In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds.): *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*. European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14.
- NUNES 2011 = NUNES, Isabel Ferreira: *Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses*. European Foreign Affairs Review 16. 2011, 1–20. p.
- NYE 1990 = NYE, Joseph S.: *Soft Power*. Foreign Policy, No. 80, Twentieth Anniversary, Autumn, 1990, 153–171. p.
- NYE 2004 = NYE, Joseph S.: *The Decline of America's Soft Power. Why Washington Should Worry*. Foreign Affairs May/June 2004, 16–20. p.
- NYE 2006 = NYE, Joseph S.: *Soft Power, Hard Power and Leadership*. http://www.hks.harvard.edu/netgov/files/talks/docs/11_06_06_seminar_Nye_HP_SP_Leadership.pdf (letöltés dátuma: 2013.05.17.)
- NYE 2009 = NYE, Joseph S.: *Get Smart. Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs July/August, 2009.
- OSMANOVIC-VUKELIC 2012 = OSMANOVIC-VUKELIC, Sanela: *10 Years of EU Police Mission. The Story of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina Sarajevo June 2012*. http://www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.22.)
- PACE 2007 = PACE, Michelle: *The Construction of EU Normative Power*. Journal of Common Market Studies. 2007 Volume 45. Number 5. 1041–1064. p.
- PACZOLAY 2004 = PACZOLAY Péter: *Ókori államszövetségek*. In: Tanulmányok Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Tomus LXV. Fasciculus 1–44. Szeged, 2004, 681–699. p.
- PALM 2010 = PALM, Malin: *Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: the Role of Civil Society. The Cases of EULEX (Kosovo) and EUPOL COPPS (Palestinian Territories)* European Peacebuilding Liaison Office 2010 http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_KBVP_WG_Study_Accountability_and_Effectiveness_of_KBVP_Missions.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.29.)
- PENSKA 2006 = PENSKA, Susan E.: *Policing Bosnia and Herzegovina 2003–2005. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions*. Centre for European Policy Studies 2006.

- PIROZZI 2013 = PIROZZI, Nicoletta: *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Brussels, June 2013.
- QUILLE 2008 = QUILLE, Gerrard: *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*. Directorate-General External Policies of the Union, Policy Department Briefing Paper. February 2008.
- QUILLE 2010 = QUILLE, Gerrard: *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*. In: Greco, Ettore – Pirozzi, Nicoletta – Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Institutio Affari Internazionali November 2010, 55–79. p.
- RADA 2007 = RADA Péter: *Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói*. [http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada_peter_atalakuló_biztonsági_kihívások.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/KZQSCF/rada_peter_atalakulo_biztonsagi_kihivások.pdf) (letöltés dátuma: 2013.12.02.)
- RÁCZ 2008 = RÁCZ András: *Az ESDP fejlődésének első tíz éve*. Nemzet és Biztonság 2008. február 43–51. p.
- RECCHIA 2007 = RECCHIA, Stefano: *Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina*. Institute for Security Studies Occasional Paper 66 February 2007.
- RISSE-KAPPEN 1996 = RISSE-KAPPEN, Thomas: *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*. Journal of Common Market Studies. March 1996, Vol. 34, No.1 pp. 53–80. p.
- ROMANIUK 2010 = ROMANIUK, Scott Nicholas: *Civilian or Military Power Europe? The Evolving Nature of European Union Power*. New Balkan Politics Issue 12, 2010, 1–24. p.
- RUPNIK 2011 = RUPNIK, Jacques: *The Balkans as European Question*. In: Rupnik Jacques: *The Western Balkans and the EU: 'The hour of Europe.'* European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper June 2011, 17–31. p.
- SERRANO 2006 = Pedro SERRANO: *A strategic approach to the European Security and Defence Policy*. In: Agnieszka NOWAK (ed.): *Civilian crisis management: the EU way* European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 90 June 2006 39–48. p.
- SIMÓN 2010 = SIMÓN, Luis: *Command and control? Planning for EU military operations* European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 81 January 2010.
- SJURSEN 2006 = SJURSEN, Helen: *The EU as a 'normative' power: how can it be?* Journal of European Public Policy March 2006 235–251. p.
- SMITH K. E 2000 = SMITH, Karen E.: *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?* The International Spectator Volume XXXV, No. 2, April-June 2000 11–28. p.
- SMITH K. E 2005 = SMITH, Karen E.: *Beyond the civilian power debate* LSE Research Online 2005. <http://eprints.lse.ac.uk/812/1/BeyondPDF.pdf> (letöltés dátuma: 2013.06.23.)
- SMITH, M 2009 = SMITH, Michael: *Between 'soft power' and a hard place: European Union Foreign and Security Policy between the Islamic world and the United States*. International Politics, Vol. 46.5. 696–615. p.
- SPERNBAUER 2010 = SPERNBAUER, Martina: *EULEX Kosovo: The Difficult Deployment and Challenging Implementation of the Most Comprehensive Civilian EU Operation to Date*. German Law Journal, Vol. 11. No. 08, 769–802. p.

- STAVRIDIS 2001 = STAVRIDIS, Stelios: *Why the 'Militarizing' of the European Union is strengthening the concept of a 'Civilian Power Europe'* Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2001/17 1–21 p.
- STAVRIDIS 2003 = STAVRIDIS, Stelios: *The CSDP/ESDP, Parliamentary Accountability, and the 'Future of Europe' Convention Debate*. Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior, No. 1/2003
- STEIN 1983 = STEIN, Eric: *European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System*. Max Planc-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1983, 49–69. p.
- SZILÁGYI 2010 = SZILÁGYI Imre: *Bosznia-Hercegovina a választások után*. MKI-tanulmányok 2010. november <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=MRAEKZ> (letöltés dátuma: 2013.11.12.)
- SZOLCSÁNYI 2006 = SZOLCSÁNYI Bálint: *Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei és kihívásai az Európai Unióban*. Külügyi Szemle, 2006. ősz-tél, 23–43. p.
- TOCCI 2008 = TOCCI, Nathalie: *The European Union as a Normative Foreign Policy Actor*. Centre for European Policy Studies Working Document No. 281/January 2008.
- TROTT 2010 = TROTT, William: *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy*. POLIS Journal, Vol. 4, Winter 2010, 1–44. p.
- TUOMIOJA 2009 = TUOMIOJA, Erkki: *The Role of Soft Power in EU Common Foreign Policy*. International Symposium on Cultural Diplomacy Berlin, 30. 7. 2009. http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/articles/speakers/detailed/erkkituomioja/erkki-tumioja_-_the-role-of-soft-power-in-eu-common-foreign-policy.pdf (letöltés dátuma: 2013.05.22.)
- TÜRKE 2009 = TÜRKE András István: *A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai*. Nemzet és Biztonság, 2009. november, 77–85. p.
- TÜRKE 2010 = TÜRKE András István: *A KBVP-missziók és -hadműveletek műveleti irányítási rendszere*. Nemzet és Biztonság 2010. szeptember 62–72. p.
- VANHOONACKER – DIJKSTRA – MAURER 2010 = VANHOONACKER, Sophie – DIJKSTRA, Hylke – MAURER, Heidi: *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of Art*. European Integration online Papers (EIoP) Special Issue 1, Vol. 14. 2010, 1–33. p.
- VAN LANGENHOVE 2010 = VAN LANGENHOVE, Luk: *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*. Egmont Paper 36 March 2010, Egmont Royal Institute for International Relations.
- VÁRADI 2011 = VÁRADI Nóra: *Koszovói körkép: válságok és választások*. Nemzet és Biztonság, 2011. március 15–24. p.
- VINCZE D 2008 = VINCZE Dalma: *Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán kapcsolatai és az unió bővítési stratégiájának változásai*. Külügyi Szemle, 2008. tavasz, 27–46. p.
- WESSELS – BOPP 2008 = WESSELS, Wolfgang – BOPP, Franziska: *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead?* Challenge Research Paper, No. 10 June 2008.
- WHITMAN 2002 = WHITMAN, Richard: *The Fall, and Rise of Civilian Power Europe?* National Europe Centre Paper 2002 No. 16. <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/3/whitman.pdf> (letöltés dátuma: 2013.05.05.)

WILGA 2008 = WILGA, Maciej: *The CFSP in synergetic theorising: Explaining the CFSP via a multi-causal and multi-level analytical model* Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol. 8 No.7 May 2008 <http://aei.pitt.edu/9063/1/WilgaKKBP08longEdi.pdf> 1–22. p. (letöltés dátuma: 2013.06.30.)

WOOD 2009 = WOOD, Steve: *The European Union: A Normative or Normal Power?* European Foreign Affairs Review 14 2009, 113–128. p.

UNIÓS JOGSZABÁLYOK, DOKUMENTUMOK

Európai Tanács

“A Secure Europe in a Better World.” European Security Strategy

Jelentés az Európai Biztonsági Stratégia végrehajtásáról. A biztonság megteremtése a változó világban

Laeken Declaration on the Future of the European Union

Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency Conclusions

European Council Brussels, 19–20th December 2013 Conclusions

Az Európai Unió Tanácsa

A Tanács 533/2004/EK határozata a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerség elindításáról 2004. március 22.

A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról 2010. július 26.

Az Európai Unió Tanácsa: A KKBP fő szempontjai és alapvető választásai– Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének éves jelentése az Európai Parlamentnek

Civilian Headline Goal 2010

Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime.

Council Decision 2000/354/CFSP of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management

Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee

Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union

Council Decision 2001/80/CFSP of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union

Council Decision 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency

Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 amending Decision 2001/80/KKBP on the establishment of the Military Staff of the European Union

Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina

Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo

Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo

Council of the European Union: Civil Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7 November 2003

Council of the European Union: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format-Civilian Response Teams Brussels, 23 June 2005

Council of the European Union: Declaration on Strengthening Capabilities Brussels, 8 July 2008

Draft EU Training Concept in ESDP 11970/04 Brussels, 30 August 2004

Draft EU Concept for Comprehensive Planning 13983/05 Brussels, 3 November 2005

Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management 9919/07 Brussels, 1 February 2008

EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008

EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008

EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations 11716/1/08 Brussels, 3 February 2009

Council of the European Union: Operation ALTHEA – Quarterly Report to the United Nations

Council Decision 2011/871/CFSP on establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)

EU Concept for Military Command and Control 10688/5/08 Brussels, 24 September 2012

Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01)

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 11127/03 Brussels, 3 July 2003

Európai Bizottság

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Nyugat-Balkán: az európai perspektíva erősítése COM (2008) 127 Brüsszel, 2008.03.05.

European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Kosovo progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement Brussels, 22.4.2013

European Commission: Kosovo 2013 Progress Report Brussels, 16.10.2013

European Commission: Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report Brussels, 16.10.2013

European Commission Joint Report to the European Parliament and the Council on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the

membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo Brussels, 22.4.2013
European Commission Press Release Brussels, 22, April 2013 Commission proposes an agreement to allow Kosovo to participate in EU programmes

Európai Parlament

CSDP Missions and operations: Lessons Learned Processes 2012

Külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő

EEAS Review

Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy Brussels, 15 October 2013

Európai Számvevőszék

European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law Special Report No. 18 2012

EGYÉB JOGSZABÁLYOK, DOKUMENTUMOK

A Koszovói Köztársaság Alkotmánya (Részletek)

Amnesty International: Kosovo: Time for EULEX to Prioritize War Crimes

Assembly of the Republic of Kosovo: Law NO.03/L-053 on the jurisdiction, case selection and case allocation of the EULEX judges and prosecutors in Kosovo

Centre for the European Perspective: SEMINAR on the Police Reform in Bosnia and Herzegovina (2008; Sarajevo)– Report

Compact on Joint Rule of Law Objectives for the period until June 2014

Compact Progress Report September 2013

EULEX Programme Report 2012

EULEX Programme Strategy

European Defence Community Treaty

First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between Kosovo and Serbia 19 April 2013

Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence

Kosovo Declaration of Independence 17.02.2008

Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer December 2013

Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer December 2014

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina

Transparency International Corruption Perceptions Index 2012

UNMIK Regulation No. 1999/1 25 July 1999 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo

UNMIK Regulation No. 2001/9 15 May 2001 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo

UN Security Council Letter dated 26 Marc 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council S/2007/168
United Nations Security Council Resolution 1244 (1999)
United Nations Security Council Resolution 1377 (2001)
United Nations Security Council Resolution 1551 (2004)
United Nations Security Council Resolution 2123 (2013)
44th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations

BESZÉDEK, INTERJÚK, ÚJSÁG- ÉS FOLYÓIRATCIKKEK

- CAPUSSELA, Andrea: *Eulex in Kosovo: a shining symbol of incompetence*. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/09/eulex-kosovo-eu-mission> (letöltés dátuma: 2013.10.14.)
- CJIU *bridging police and prosecution offices* Mission Magazine No.16. April 2007 <http://www.eupmbih.eu/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20016.pdf> (letöltés dátuma: 2013.11.23.)
- EUPM *Accomplishments. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina* Mission Magazine No. 90 December 2011 <http://www.eupmbih.eu/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20090.pdf> (letöltés dátuma: 2013.10.20.)
- KELMENDI, Violeta, Hyseni: EULEX: the corruption files Osservatorio balcani caucaso <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Kosovo/EULEX-the-corruption-files-156961> (letöltés dátuma: 2015.01.03.)
- MÁTRAHÁZI Tibor: *Külpolitikai súlyát félti Bosznia-Hercegovina*. Kitekintő.hu 2011. január 19. http://kitekinto.hu/europa/2011/01/19/kulpolitikai_sulyat_felti_boszniahercegovina/#.UoucdLkXg0 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- MOLNÁR Tamás: *Folytatódik a politikai hidegháború Bosznia-Hercegovinában*. Kitekintő.hu 2011. március 18. http://kitekinto.hu/europa/2011/03/18/folytatodik_a_politikai_hideghaboru_bosznia-hercegovinaban/#.Uoudw-LKXg0 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- MOLNÁR Tamás: *Egy újabb eltékozolt éven van túl Bosznia-Hercegovina* Kitekintő.hu 2012. január 3. http://kitekinto.hu/europa/2012/01/03/egy_ujabb_elt kozolt_even_van_tul_bosznia-hercegovina/#.UoueIeL (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- MORAVCSIK, Andrew: *The Quiet Superpower* Newsweek. 17 June 2001. <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/quiet.pdf> (letöltés dátuma: 2013.05.17.)
- NAGY Gergely: *Bosznia az ENSZ Biztonsági Tanácsában*. Kitekintő.hu 2009. október 18. http://kitekinto.hu/europa/2009/10/18/bosznia_az_ensz_biztonsagi_tanacsaban/#.UoucdLkXg0 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- PRODI, Romano: *2000–2005: Shaping the New Europe*. Strasbourg, 15 February 2000 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm (letöltés dátuma: 2013.05.16.)
- SOLANA, Javier: *Europe's Place in the World*. Danish Institute of International Affairs Copenhagen, 23 May 2002 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/70719.pdf (letöltés dátuma: 2013. 12.17.)

- SZALAY Szabolcs: *Szétválík-e Bosznia-Hercegovina?* Kitekintő.hu 2011. december 26. http://kitekinto.hu/europa/2011/12/26/szetvalik-e_bosznia-hercegovina/#.Uouc2-LKXg0 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- SZALAY Szabolcs: *15 hónapos válság után új kormány Bosznia-Hercegovinában.* Kitekintő.hu 2011. december 31. http://kitekinto.hu/europa/2011/12/31/15_honapos_val sag_utan_uj_kormany_bosznia-hercegovinaban/#.Uou (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- THORBJØRN, Jagland: *Award Ceremony Speech.* Oslo, 10 December 2012 http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html (letöltés dátuma: 2013.11.29.)
- UGRÓSDY Márton: *Bosznia az EU hitelességének próbaköve.* Kiekintő.hu 2011. április 12. http://kitekinto.hu/europa/2011/04/12/bosznia_az_eu_hiteless egenek_probakove/#.UoubY-LKXg0 (letöltés dátuma: 2013.11.19.)
- WATERFIELD, Bruno: *Bloodshed to return to Bosnia, Paddy Ashdown fears.* <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/serbia/8541578/Bloodshed-to-return-to-Bosnia-Paddy-Ashdown-fears.html> (letöltés dátuma: 2013.01.19.)

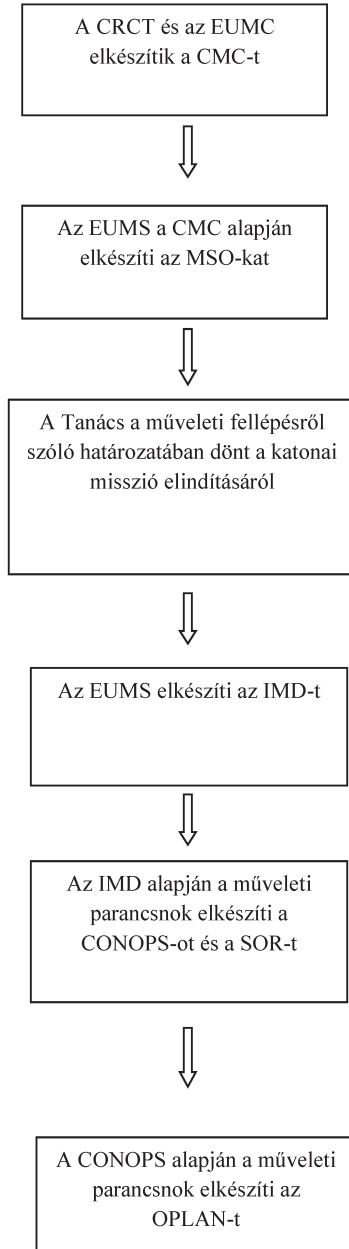
WEBOLDALAK

- Az Európai Külügyi Szolgálat honlapja <http://www.eeas.europa.eu/>
- Az Európai Védelmi Ügynökség honlapja <http://www.eda.europa.eu/>
- Az Európai Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatának honlapja http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm
- Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézetének honlapja <http://www.iss.europa.eu/>
- Az Európai Műholdközpont honlapja http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1
- Az ENSZ koszovói missziójának (UNMIK) honlapja <http://www.unmikonline.org/pages/default.aspx>
- Az Európai Unió koszovói missziójának (EULEX) honlapja <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>
- Az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai műveletének (EUFOR Althea) honlapja <http://www.euforbih.org/>
- Az Európai Unió bosznia-hercegovinai polgári missziójának (EUPM) honlapja <http://www.eupmbih.eu/>
- Európa Új Civil Válságkezelésre Irányuló Képzési Kezdeményezésének honlapja <http://www.entriforccm.eu/origins-and-methodology.html>
- Az Európai Csendőri Erők honlapja <http://www.eurogendfor.org/>
- Az Európai Parlament Külügyi Bizottságának honlapja http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/afet/afet_7leg_meetinglist.htm
- Az Európai Parlament Biztonság- és Védelempolitikai Albizottságának honlapja http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sede/sede_7leg_meetinglist.htm

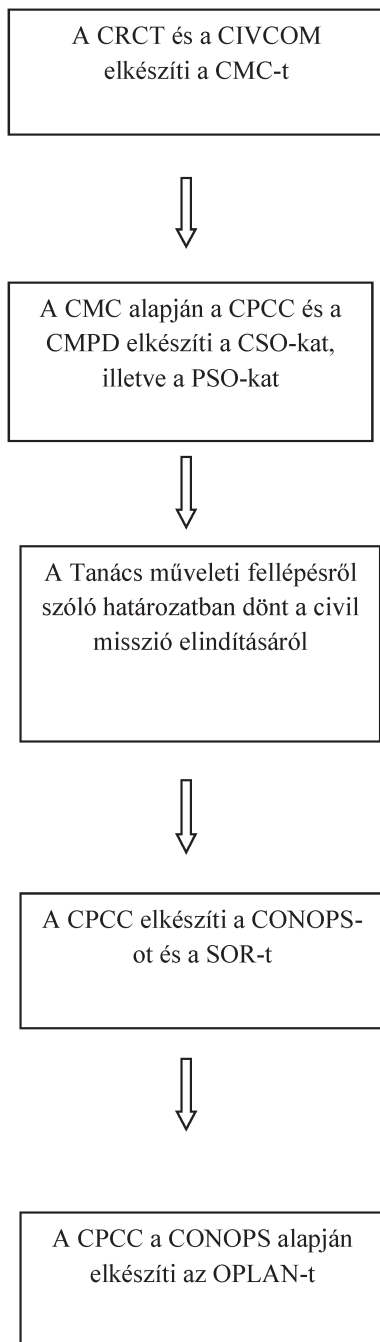
MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

Az EU katonai válságkezelési műveleteinek stratégiai és műveleti tervezése



2. számú melléklet
Az EU civil válságkezelési műveleteinek stratégiai és műveleti tervezése



3. számú melléklet
Az EU KBVP keretében indított műveleteinek áttekintő táblázata

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUPM BiH	Bosznia-Hercegovina	civil	2003.01.01– 2012.06.30.	Council Joint Action 2002/210/CFSP	Az EUPM BiH az EU első KBVP keretében elindított művelete, amely az ENSZ rendőri misszióját követte. A művelet stratégiai célkitűzése az volt, hogy segítséget nyújtson egy átlátható, fenntartható és a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatnak megfelelő rendőrség kialakításában Bosznia-Hercegovinában. A művelet mandátuma 2005 során kiegészült a szervezett bűnözés elleni harcral.	540 fő volt a misszió legnagyobb létszáma ¹	32 940 897 ²
EUFOR Concordia	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	katonai	2003.03.31– 2003.12.15.	Council Joint Action 2003/92/CFSP	A művelet fő célja az volt, hogy stabil és biztonságos környezetet biztosítson Macedóniában, és hogy segítse a 2001 augusztusában aláírt Ohridi Keretmegállapodás végrehajtását.	350 fő ³	6 200 000 ⁴
Artemis DRC	Kongói Demokrata- Köztársaság	katonai	2003.06.12– 2003.09.1.	Security Council Resolution 1484 (2003) Council Joint Action 2003/423/CFSP	A művelet mandátuma Bunia város biztonsági feltételeinek stabilizálására és humanitárius helyzetének javítására, a repülőtér és a kitelepített személyek számára fenntartott tábor védelmének biztosítására, valamint a civil lakosság, az ENSZ alkalmazottai és a humanitárius segítségnyújtást végzők biztonságának szavatolására terjedt ki.	Megközelítőleg 2000 fő ⁵	7 000 000 ⁶

1 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

2 <http://www.eupmbih.eu/Overview.aspx> (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

3 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 173. p. (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

4 Ibid

5 http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm 181. p. (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

6 Ibid

7 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 188. p. (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUPOL Proxima	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	civil	2003.12.15–2005.12.14.	Council Joint Action 2003/681/CFSP	A művelet keretében tevékenykedő rendőri szakértők kezdetben megfigyelői, mentori és tanácsadói tevékenységgel segítették a macedón rendőrség felső és középszintű vezetőit a macedón kormány által elfogadott Nemzeti Rendőri Stratégia és az Integrált Határrendészeti Stratégia végrehajtásában (Proxima I.). 2004 novemberében a misszió mandátuma kibővült a szervezett bűnözés elleni fellépéssel (Proxima II.).	Proxima I. 186 fő Proxima II. 169 fő ⁷	Proxima I. 15 000 000 Proxima II. 15 950 000 ⁸
EJUST Themis/Georgia	Grúzia	civil	2004.07.16–2005.07.14.	Council Joint Action 2004/523/CFSP	Az EU KKBK keretében elindított első jogállami missziójának feladata a grúziai hatóságok támogatása a büntető igazságszolgáltatási rendszer átalakítása területén.	10 fő ⁹	2 050 000 ¹⁰
EUFOR Althea	Bosznia-Hercegovina	katonai	2004.12.02.–	Council Joint Action 2004/570/CFSP	Az eddig végrehajtott legnagyobb katonai művelet feladata, hogy segítse egy biztonságos környezet kialakítását és fenttartását Boszniában, valamint hogy segítse a Daytoni Szerződés katonai aspektusainak végrehajtását. A biztonsági helyzet átalakulásával a művelet tevékenységének hangsúlyja áthelyeződött a boszniai fegyveres erők képességfejlesztésének és kiképzésének segítségére.	600 fő ¹¹ (a misszió kezdetekor az EU 7000 főt telepített a művelet keretében)	15 000 000 ¹²

8 Ibid

9 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 201.p. (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

10 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0523&qid=1424794388646&from=EN> (Letöltés dátuma: 2013.09.25.)

11 2013. február 13-i állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/althea-bih/pdf/04032013_factsheet_althea-bih_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

12 2013. február 13-i állapot. Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUPOL Kinshasa	Kongói Demokrataikus Köztársaság	civil	2005.04.05–2007.06.30.	Council Joint Action 2004/847/CFSP	Az EU első Afrikába telepített polgári missziójának mandátuma a Kongói Nemzeti Rendőrségen belül működő Integrált Rendőri Egység támogatására terjedt ki, amelynek során az EU rendőrségi szakértőit az IPU különböző parancsnoki szintjeihez telepítették a legjobb nemzetközi és európai gyakorlat elsajátítása céljából.	30 fő ¹³	4 300 000 ¹⁴
EUSEC RD Congo	Kongói Demokrataikus Köztársaság	civil	2005.06.08–	Council Joint Action 2005/355/CFSP	A művelet keretében az EU tanácsadást és támogatást nyújt a Kongói Demokratikus Köztársaság védelmi területen végrehajtható reformjának kivitelezéséhez, azaz olyan védelmi szervezetrendszer felállításához, amely hatékony és fenntartható módon biztosítja a kongói lakosság biztonságát, ugyanakkor a demokratikus és jogállami követelményeknek megfelelően, valamint az emberi jogokat tiszteletben tartva látja el tevékenységét.	48 fő ¹⁵	11 000 000 ¹⁶
EJUST LEX-Iraq	Iraki Köztársaság	civil	2005.07.01–2013.12.31.	Council Joint Action 2005/190/CFSP	Az EU első jogállamiság területén végrehajtott integrált polgári missziója mandátumának fókuszában a jogállamiság megerősítése és az emberi jogok tiszteletben tartásának érvényesülését biztosító kultúra kialakítása állt. Ennek során támogatást nyújtott a jogállami követelményeknek megfelelő professzionális büntető igazságszolgáltatási rendszer megteremtéséhez, valamint megfelelő képzések nyújtásán keresztül támogatta és fejlesztette a büntető igazságszolgáltatási rendszeren belül működő szervezetek együttműködését.	66 fő ¹⁷	27 150 000 ¹⁸

¹³ 2005. május 23-i állapot. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-23.5.05.en.pdf> (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

¹⁴ Ibid

¹⁵ 2012. decemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eusec-rd-congo/pdf/26122012_factsheet_eusec-rd-congo_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

¹⁶ 2012-2013-as költségvetés. Ibid

¹⁷ 2013. márciusi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/pdf/factsheet_eujust-lex-iraq_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

¹⁸ 2012. július 1. és 2013. június 30. közötti költségvetés. Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EU support to AMIS	Szudáni Köztársaság	civil-katonai	2005.07.18–2007.12.31.	Council Joint Action 2005/557/CFSP	Az Afrikai Unió Bizottságának elnöke felkérésére reagálva indította el a Tanács a katonai és civil eszközöket felőlelő támogató misszióját, amelynek során felszereléseket és eszközöket tett elérhetővé az Afrikai Unió számára, tervezési és technikai támogató tevékenységet folytatott, katonai megfigyelőket küldött, részt vett az afrikai katonák és a rendőrök kiképzésében, segítséget nyújtott a taktikai és a stratégiai szállítás területén.	30 rendőr, 15 katonai szakértő és 2 katonai megfigyelő ¹⁹	300 000 000 ²⁰
Aceh Monitoring Mission (AMM)	Indonéz Köztársaság, Aceh tartomány	civil	2005.09.15–2006.12.11.	Council Joint Action 2005/643/CFSP	A művelet célja az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom által 2005. augusztus 15-én Helsinkiben aláírt békemegállapodás végrehajtásának támogatása és ellenőrzése volt. Az AMM révén az EU és az ASEAN első ízben működött együtt. Az AMM ennek során a Szabad Aceh Mozgalom fegyvereseinek leszerelését biztosította, valamint a tartomány emberi jogi helyzetének megfigyelését végezte, különös hangsúlyt fektetve a Szabad Aceh Mozgalom tagjainak társadalomba történő reintegrálására.	36 fő (a misszió kezdetekor mintegy 80 főből állt a személyzet) ²¹	9 300 000 ²²

19 2008. januári állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/pdf/01012008_factsheet_eu-support-amis-darfur_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

20 2008. januári állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/pdf/01012008_factsheet_eu-support-amis-darfur_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

21 2006. szeptemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/aceh-amm/pdf/07092006_factsheet_aceh-amm_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

22 Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUBAM Rafah	Palesztin Autonómia	civil	2005.11.24-	Council Joint Action 2005/889/CFSP	Az Izrael és a Palesztin Hatóság által 2005. november 15-én aláírt megállapodás alapján indította el a Tanács az EUBAM-ot a Gázai-övezet és az Egyiptom közötti Rafah határátkelőhelyen nyújtandó támogató feladat ellátására. A misszió célja a harmadik fél jelenlétének biztosítása, ezáltal a határátkelő megnyitásának és az izraeli, valamint a palesztin hatóságok közötti bizalom kiépítésének elősegítése. A politikai és biztonsági körülmények miatt a misszió 2007 óta készenléti állapotban van.	8 fő ²³	980 000 ²⁴
EUBAM Moldova and Ukraine	Moldovai Köztársaság, Ukrajna	civil	2005.11.30–	Council Joint Action 2005/776/CFSP	Az EU tanácsadó és technikai művelete az ukrán és moldáv hatóságok munkáját hivatott elősegíteni a határ- és a vámmellenőrzés területén. Ezen felül a misszió támogatást nyújt a Moldovai Köztárság és a szakadár Transznisztria ²⁵ közötti határszakasz ellenőrzésében.	Több mint 200 fő ²⁶	24 000 000 ²⁷
EUPAT	Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság	civil	2005.12.15– 2006.06.14.	Council Joint Action 2005/826/CFSP	A Tanács az EUPOL Proxima befejezését követően hat hónapos időtartamban, a kontinuitás biztosítása érdekében, rendőri tanácsadói missziót indított az EUPOL Proxima és a Bizottság belügyi és rendőrégi reformot támogató projektjének elindítása között.	30 fő ²⁸	1 500 000 ²⁹

²³ 2013. márciusi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eubam-rafah/pdf/31032013_factsheet_eubam-rafah_en.pdf (letöltés dátuma: 2013. 10.01.)

²⁴ Ibid

²⁵ Más néven Dnyeszter menti Köztársaság, amely 1990. szeptember 2-án nyilvánította ki függetlenségét Moldovától, azonban ezt eddig egyetlen állam sem ismerte el.

²⁶ 2007. decemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/moldova-and-ukraine-border-mission/pdf/01122007_1_factsheet_moldova-and-ukraine-border-mission_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

²⁷ 2007 novemberétől 2009 novembereig terjedő időszak költségvetése. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/moldova-and-ukraine-border-mission/pdf/01122007_2_factsheet_moldova-and-ukraine-border-mission_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

²⁸ http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eupat/pdf/01122005_factsheet_eupat_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

²⁹ Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUPOL COPPS	Palestín Autonómia	civil	2006.01.01–	Council Joint Action 2005/797/CFSP	A misszió rendeltetése, hogy támogatást nyújtson a Palesztin Hatóságnak egy fenntartható és hatékony, a nemzetközi standardoknak megfelelően működő rendőrség létrehozásában.	112 fő ³⁰	9 570 000 ³¹
EUPOL Afghanistan	Afganisztáni Iszlám Köztársaság	civil	2007.05.30–	Council Joint Action 2007/369/CFSP	Az EU rendőri művelete a Német Rendőri Projekt munkájának folytatásképpen kezdte meg munkáját a demokratikus és jogállami követelményeknek megfelelő afgán rendőrség felállítására területén. Ennek során az EUPOL segítséget nyújt az afgán belügyminisztérium reformfolyamataiban, a rendőrség és a büntető igazságszolgáltatási rendszer egyéb szervei közötti együttműködés fokozásában.	550 fő ³²	108 000 000 ³³
EUFOR RD Congo	Kongói Demokratikus Köztársaság	katonai	2006.07.30– 2006.11.30.	Security Council Resolution 1671 (2006) Council Joint Action 2006/319/CFSP	A művelet mandátuma az alábbi tevékenységre terjedt ki: az ENSZ kongói missziójának (MONUC) támogatása a 2006 nyarára tervezett választások biztonságának, a civilek védelmének, valamint a Kinshasa-i repülőtér biztonságának szavatolása terén.	2400 fő ³⁴	76 000 000 ³⁵

³⁰ http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eupol-copps-palestinian-territories/pdf/factsheet_eupol_copps_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

³¹ 2013. július 1. és 2014. június 30. közötti költségvetés. Ibid

³² 2013. májusi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eupol-afghanistan/pdf/03052013_factsheet_eupol-afghanistan_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

³³ 2013. június 1. és 2014. december 31. közötti költségvetés. Ibid

³⁴ http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 311. (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

³⁵ Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUPOL RD Congo	Kongói Demokratikus Köztársaság	civil	2007.07.01–2014.09.30.	Council Joint Action 2007/405/CFSP	Az EUPOL Kinshasa folytatásaként a kongói biztonsági szektor reformját hivatott elősegíteni az EU rendőri missziója, amely a rendőrségi reformra, valamint a rendőrség és az igazságszolgáltatási rendszer kapcsolatainak fejlesztésére koncentrált.	31 fő ³⁶	6 920 000 ³⁷
EUFOR Tchad/RCA	Csád Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság	katonai	2008.01.28–2009.03.15.	Security Council Resolution 1778 (2007) Council Joint Action 2007/677/CFSP	Az EU katonai missziójának feladatai közé tartozott a civilek – elsősorban a menekültek és a lakóhelyükről kitelepítettek – védelme, a humanitárius segélyek célba juttatásának a biztosítása, valamint az ENSZ alkalmazottainak és felszereléseinek a védelme.	3700 fő ³⁸	119 600 000 ³⁹
EU SSR Guinea-Bissau	Bissau-Guineai Köztársaság	civil	2008.06.01–2010.09.30.	Council Joint Action 2008/112/CFSP	A biztonsági szektor reformját célzó művelet keretében az EU tanácsadói és támogató tevékenységgel segítette a Bissau-Guinea biztonsági szektor reformjára vonatkozó nemzeti stratégiájának végrehajtását, ezen belül a rendőrség és a katonaság újrászervezésének folyamatát. A helyi politikai vezetés együttműködésének hiányában döntött úgy a Tanács, hogy a misszió mandátumának 2010. szeptemberi lejáratá után nem hosszabbítja meg a tevékenységét.	24 fő ⁴⁰	7 810 000 ⁴¹

36 2013. novemberi állapot http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eupol-rd-congo/pdf/factsheet_eupol_rd_congo_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

37 2008. július 1. és 2009. június 30. közötti költségvetés. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013. október 1.)

38 2009. márciusi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

39 Ibid

40 2010. szeptemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.25.)

41 Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUMM Georgia	Grúz Köztársaság	civil	2008.10.01-	Council Joint Action 2008/736/CFSP	A művelet tevékenységének a fókuszában a 2008. augusztusi orosz-grúz konfliktus nyomán kialakult helyzet stabilizálása állt, amelynek során az EU megfigyelőket küldött a konfliktusban érintett felek által 2008. augusztus 12-én aláírt ún. Hatpontos Megállapodás betartásának ellenőrzésére, valamint a felek közötti bizalom helyreállításának elősegítésére.	Több mint 200 fő ⁴²	49 600 000 ⁴³
EULEX Kosovo	Kosovói Köztársaság	civil	2008.12.01–	Council Joint Action 2008/124/CFSP	A művelet mandátuma a kosovói intézmények, igazságszolgáltatási szervek és rendvédelmi erők megszervezése a fenntarthatóság és az elszámoltathatóság alapelvei mentén, valamint annak biztosítása, hogy a fent említett intézmények politikai befolyásolástól mentesen végezhesék tevékenységüket. A misszió tevékenysége továbbá kiterjed a szervezett bűnözés és a korrupció elleni fellépésre is.	2138 fő ⁴⁴	111 000 000 ⁴⁵
EUNAVFOR Somalia (Atalanta)	Szomáliai Szövetségi Köztársaság	katonai	2008.12.01–	Security Council Resolution 1838 (2008) Council Joint Action 2008/851/CFSP	Az Atalanta elnevezésű művelet sajátossága, hogy eltérően az EU korábbi katonai misszióitól, alapvetően tengerészeti fellépésről van szó, amelynek célja, hogy biztosítsa az ENSZ Világélelmészeti Program hajóinak, illetve más hajók védelmét a kalózzokkal és fegyveres rablásokkal szemben Szomália partjainál.	Megközelítőleg 1400 fő ⁴⁶	14 900 000 ⁴⁷

42 http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eumm-georgia/pdf/02052013_factsheet_eumm-georgia_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

43 2008 és 2010 közötti költségvetés. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 379. (letöltés dátuma: 2013. december 16.)

44 2012. októberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/12102012_factsheet_eulex-kosovo_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

45 A misszió éves költségvetése. Ibid

46 2012. októberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/16102012_factsheet_eu-navfor-somalia_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

47 A tervezett közös költség 2014. december 30-ig. Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUTM Somalia	Szomáli Szóvetségi Köztársaság	katonai	2010. 04.07–	Council Decision 2010/197/CFSP	A katonai kiképző művelet keretében az EU mintegy 2000 fő kiképzését biztosította a Szomáliai Nemzeti Biztonsági Erők részére, majd a mandátumának átalakítása után a tevékenysége fókuszába a parancsnoki és ellenőrzési struktúra fejlesztése került.	125 fő ⁴⁸	11, 600 000 ⁴⁹
EUAVSEC South Sudan	Dél-szudáni Köztársaság	civil	2012.06.18–2014.01.17.	Council Decision 2012/312/CFSP	Az EU repülésbiztonsági művelete a dél-szudáni kormány kérésére került telepítésre, és feladata a Juba-i Nemzetközi Repülőtér biztonságának megerősítése, amelynek keretén belül az EU tanácsadás és képzés révén nyújtott segítséget a dél-szudáni közlekedési minisztériumon belül egy repülésbiztonsági szerv felállításában.	49 fő ⁵⁰	hiányzik az adat
EUCAP Nestor	Északkelet-Afrika és a Nyugat-Indiai-óceán	civil	2012.07.16–	Council Decision 2012/389/CFSP	A művelet keretében az EU nyolc ország tengerészeti képességeinek fejlesztését tervezi megerősíteni Északkelet-Afrikában (Afrika szarva) és a Nyugat-Indiai-óceánon. A misszió az EUNAVFOR Somalia és az EUTM Somalia tevékenységét hivatott kiegészíteni a kalózkodás visszaszorítása területén, mégpedig a civil és katonai eszközök maximális összhangjának megteremtése révén.	66 fő (a tervezett létszám 137 fő) ⁵¹	22 800 000 ⁵²

48 2013. áprilisi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eutm-somalia/pdf/02052013_factsheet_eutm-somalia_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

49 Ibid

50 2013. novemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/pdf/factsheet_euavsec_south-sudan_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

51 http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf (letöltés dátuma: 2013. december 16.)

52 2012. július 16. és 2013. november 15. közötti időszakra vonatkozóan. Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUCAP Sahel Niger	Nigeri Köztársaság	civil	2012.08.08–	Council Decision 2012/392/CFSP	A művelet tevékenysége a Nigeri Biztonsági Erők működésének és képességeinek fejlesztésére, valamint a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépésre koncentrálni. Ennek érdekében tanácsadói, megfigyelői, képzési és technikai segítségnyújtási tevékenységet láttnak el a műveletben résztvevők.	41 fő (a tervezett létszám 49 fő) ⁵³	8 700 000 ⁵⁴
EUTM-Mali	Mali Köztársaság	katonai	2013.02.18–	Council Decision 2013/87/CFSP	Az EU katonai kiképző missziójának célja az ország alkotmányos rendjének helyreállítása, a helyi hatóságok hozzásegítése ahhoz, hogy hatáskörüket gyakorolni tudják az ország egész területén, valamint a szervezett bűnözés és terrorista fenyegetések semlegesítése. Ezen célok elérése érdekében a misszió keretei között az EU szakértői támogatást nyújt első sorban a parancsnoki és ellenőrzési struktúra kiépítésében, a humán erőforrás és a logisztika területén, valamint kiképzéseket tart harcoló alakulatok részére a Koulikoro-i kiképző táborban.	550 fő ⁵⁵	23,000 000 ⁵⁶

⁵³ 2013. októberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

⁵⁴ A misszió éves költségvetése. Ibid

⁵⁵ 2013. szeptemberi állapot. http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/01092013_factsheet_eutm-mali_en.pdf (letöltés dátuma: 2013.10.01.)

⁵⁶ Ibid

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUBAM Lybia	Libia Állam	civil	2013.05.22–	Council Decision 2013/233/CFSP	A művelet rövid távú stratégiai célkitűzései között szerepel a líbiai hatóságok támogatása a képességfejlesztés területén annak érdekében, hogy az ország szárazföldi, tengeri területén és határain szavatolni tudják az alapvető biztonságot, valamint a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépést. A hosszú távú tervek közép-pontjában pedig az Integrált Határellenőrzési Irányítás kialakítása áll.	110 fő (tervezett maximális létszám) ⁵⁷	30 000 000 ⁵⁸
EUFOR RCA	Közép-afrikai Köztársaság	katonai	2014.02.10–	Security Council Resolution 2134 (2014) Council Decision 2014/73/CFSP	Az EU katonai műveletének célja Bangui körzetében a megfelelő biztonsági környezet szavatolása, a lakosság és a humanitárius szállítmányok, valamint a repülőtér védelme.	Megközelítőleg 1000 fő. ⁵⁹	25 900 000 ⁶⁰
EUCAP Sahel Mali	Mali Köztársaság	civil	2014.04.15–	Council Decision 2014/219/CFSP	A misszió célja, hogy az EUTM Mali polgári megfelelőjeként segítse az ország alkotmányos rendjének helyreállítását és a helyi hatóságokat abban, hogy azok hatáskörüket gyakorolni tudják az ország egész területén. A művelet stratégiai tanácsadást nyújt majd a helyi polgári biztonsági szerveknek: a rendőrségnek, a csendőrségnek és a Nemzeti Gárdának.	Nincs adat (a dolgozat írásakor a misszió műveleti tervezése még folyamatban volt)	5 500 000 ⁶¹

⁵⁷ http://www.eeas.europa.eu/CSDP/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm (letöltés dátuma: 2013.12.16.)

⁵⁸ A misszió éves tervezett költségvetése. Ibid

⁵⁹ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/news/archives/20140702_en.htm (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

⁶⁰ http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140317_02_en.pdf 2. (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

⁶¹ A költségvetés a 2015. január 14-ig terjedő kezdeti (start up) fázis időszakára vonatkozik. http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/mission-description/index_en.htm (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

Művelet	Műveleti terület	Művelet jellege	Időtartam	Jogalap	Mandátum, tevékenység	Személyzet	Költségvetés (EUR)
EUM Ukraine	Ukrajna	civil	2014.07.22–	Council Decision 2014/486/CFSP	A Tanács 2014. július 22-én döntött egy polgári tanácsadó misszió felállításáról Ukrajnában, amelynek célja a polgári biztonsági szektor reformja. A művelet keretében az EU stratégiai tanácsadó tevékenységet lát majd el egy hatékony, fenntartható és elszámoltatható rendőrség kialakítása, valamint a jogállamiság megszilárdítása területén.	Nincs adat (a dolgozat írásakor a misszió műveleti tervezése még folyamatban volt)	2 680 000 ⁶²
EUMAM RCA	Közép-afrikai Köztársaság	katonai	2015.01.19–	Council Decision 2015/78/CFSP	A katonai tanácsadó művelet célja, hogy támogatást nyújtson a Közép-afrikai Köztársaság hatóságának a biztonsági ágazat közelgő reformjának előkészítéséhez azért, hogy segítséget nyújt a közép-afrikai fegyveres erőknél (FACA) ahhoz, hogy egy korszerű, hatékony és elszámoltatható szervezetté válásuk érdekében a jelenleg fennálló helyzetüket kezeljék és végrehajtsák az ahhoz szükséges kapacitásbeli és minőségbeli fejlesztéseket. A misszió a Bangui térségre összpontosítja tevékenységét.	60 fő	7 900 000 ⁶³

⁶² A költségvetés a 2014. november 30-ig terjedő kezdeti (start up) fázis időszakára vonatkozik. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/144079.pdf (letöltés dátuma: 2014.07.23.)

⁶³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/eu-establishes-mission-to-advise-armed-forces-in-the-central-african-republic/> (letöltés dátuma: 2015.02.23.)

A PÓLAY ELEMÉR ALAPÍTVÁNY KÖNYVTÁRA
Sorozatszerkesztő: Balogh Elemér egyetemi tanár

1. Balogh Elemér és Sarnyai Csaba Máté (szerk.): *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, 2004.
2. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, 2010.
3. Eric Blin (réd.): *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Szeged, 2004.
4. Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogai*. Szeged, 2005.
5. Eike von Repgow: *A Szász tükör*. Szeged, 2005.
6. Balogh Elemér (Hg.): *Ungarn auf der Schwelle in die EU. Herausforderungen und Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft*. Szeged, 2006.
7. Karsai Krisztina (szerk.): *Keresztmetszet. Tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából*. Szeged, 2005.
8. Papp Tekla: *A koncesszió*. Szeged, 2006.
9. Hajdú József: *A japán munkaügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, 2006.
10. Szajbély Katalin és Traser Julianna Sára (szerk.): *Képünk az Unióról, helyünk az Unióban*. Szeged, 2006.
11. Nagy Ferenc (szerk.): *Bűnügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2006.
12. Rúzs Molnár Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Szeged, 2007.
13. Nagy Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2007.
14. Szondi Ildikó: *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Szeged, 2007.
15. Nagy Ferenc (szerk.): *Büntetőjog és humánium. Emlékkötet Fonyó Antal halálának 25. évfordulójára*. Szeged, 2007.
16. Nagy Tamás és Nagy Zsolt (szerk.): *Jogelmélet és önreflexió*. Szeged, 2007.
17. *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union*. Szeged, 2007.
18. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája*. Szeged, 2007.
19. Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Szeged, 2007.
20. Gellén Klára: *A színlelt szerződés*. Szeged, 2008.

21. Karsai Krisztina (Hg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland. Beiträge zur Strafrechtsvergleichung*. Szeged, 2008.
22. Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*. Szeged, 2008.
23. Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimatio. Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2008.
24. Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, 2008.
25. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 2. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája*. Szeged, 2008.
26. Both Ödön: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből 1790–1849*. Szeged, 2009.
27. Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged, 2009.
28. Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009.
29. Bató Szilvia: *A „büntetési rendszer” átalakításának megjelenése Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841–1844)*. Szeged, 2010.
30. Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön*. Szeged, 2010.
31. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 3. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók harmadik konferenciája Szeged*. Szeged, 2010.
32. Hegedüs Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében*. Szeged, 2010.
33. Berki Gabriella (szerk.): *Opuscula Szegediensia 4. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók negyedik konferenciája Szeged*. Szeged, 2011.
34. Horesnyi Julianna Csilla: *Bérgarancia. A magyar szabályozás és annak gyakorlata*. Szeged, 2011.
35. Blazovich László és Schmidt József (közreadják): *A Sváb tükör*. Szeged, 2011.
36. Antal Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Szeged, 2011.
37. Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012.
38. Nagy Zsolt: *Metszetek a jogásztársadalomról*. Szeged, 2012.
39. Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, 2012.

40. Császár Mátyás: *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai*. Szeged, 2013.
41. Ember Alex: *Az üzemi baleset*. Szeged, 2013.
42. Szalai Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, 2013.
43. József Hajdú: *Social Protection of the Unemployed*. Szeged, 2013.
44. Molnár Imre: *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban*. Szeged, 2013.
45. Molnár Imre: *Ius criminale Romanum. Tanulmányok a római jog köréből*. Szeged, 2013.
46. Jakab Éva: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái I*. Szeged, 2013.
47. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Szeged, 2013.
48. Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, 2013.
49. Soós Edit: *A mélyülő európai integráció*. Szeged, 2013.
50. Révész Béla (szerk.): „Most megint Európában vagyunk...” Szabó József emlékkönyv. Szeged, 2014.
51. Bóka János: *Tradíció és modernitás a kínai jogrendszerben. A szerződési jog útja a császárkori gyökerektől a modern szintézisig*. Szeged, 2015.
52. Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete*. [Előkészületben.]
53. Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, 2015.