

ÚJ TÍPUSÚ HADVISELÉS A 21. SZÁZAD MÁSODIK ÉVTIZEDÉBEN ÉS AZON TÚL

INTÉZMÉNYI ÉS JOGI KIHÍVÁSOK

Farkas Ádám
Végh Károly



ZRINYI KIADÓ

Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl
Intézményi és jogi kihívások

Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl

Intézményi és jogi kihívások

Farkas Ádám
Végh Károly



ZRÍNYI KIADÓ

© HM Zrínyi Nonprofit Kft. – Zrínyi Kiadó, 2020
© Bartkó Róbert, Farkas Ádám, Juhász Krisztina, Kajtár Gábor, Kelemen Roland, Keszely László,
Resperger István, Simon László, Spitzer Jenő, Sulyok Gábor, Végh Károly, Vincze Viola, 2020

All rights reserved. Minden jog fenntartva.
A könyvet vagy annak bármely részét a kiadó engedélye nélkül
bármilyen formában vagy bármilyen eszközzel másolni, tárolni, közölni tilos!

Kiadja a HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató
Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság,
a Honvédelmi Minisztérium által alapított, annak kizárólagos tulajdonában lévő cég.

Cím: 1087 Budapest, Kerepesi út 29/b
Honlap: www.honvedelem.hu
E-mail: kiado@hmzrinyi.hu

A kiadásért felel: Kulcsár Gábor ügyvezető
A Zrínyi Kiadó vezetője: dr. Isaszegi János ny. vezérőrnagy

A kéziratok lezárásának dátuma: 2019. november 30.

Az egyes tanulmányok a szerzők személyes szakmai álláspontját tükrözik,
azok nem tekinthetők a szerzőket foglalkoztató intézmények vagy a Kiadó
hivatalos álláspontjának.

ISBN 978 963 327 800 0

Szerkesztő: Mészáros Károly
Vezető szerkesztő: Kiscelli Piroska
Műszaki vezető: Sztáryné Benkő Krisztina
Korrektor: Eszes Boldizsár
Tördelés: Petrezselyem Kitti
Borító: Gróf István

Nyomdai kivitelezés:
HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató
Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság,
Sokszorosítóosztály
Felelős vezető: Pásztor Zoltán

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
BEVEZETÉS	9
Tendenciák az új típusú kihívások biztonsági kezelésének jogi vonatkozásaiban (Farkas Ádám – Végh Károly)	10
I. A NEMZETKÖZI BIZTONSÁGI RENDSZER MINT AZ ERŐALKALMAZÁS INTÉZMÉNYI KERETÉNEK KIHÍVÁSAI	25
Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén (Farkas Ádám – Sulyok Gábor)	26
A NATO irány- és szemléletváltása a 21. század második évtizedének megváltozott biztonsági környezetében (Keszely László – Végh Károly)	46
Az Európai Unió regionális biztonsági szerepének legitimációs kérdései, különös tekintettel a fegyveres erő alkalmazására (Juhász Krisztina)	68
II. A FEGYVERES ERŐ ALKALMAZÁSA – LEGITIMÁCIÓS KÉRDŐJELEK	91
A nem állami szereplők elleni fegyveres fellépés lehetőségei és problémái (Kajtár Gábor)	92
A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei (Bartkó Róbert – Farkas Ádám)	115
Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai (Farkas Ádám – Resperger István)	132
A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái (Kelemen Roland – Simon László)	150
III. A FEGYVERES KONFLIKTUSOK JOGA AZ ÚJ TÍPUSÚ HADVISELÉS TÜKRÉBEN	171
A felfegyverezett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései (Spitzer Jenő)	172
Információs és befolyásolási műveletek a nemzetközi jog „szürke zónáiban” (Végh Károly)	191
Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazása fegyveres konfliktusok idején (Vincze Viola)	213
SZERZŐK	240

JUHÁSZ KRISZTINA

Az Európai Unió regionális biztonsági szerepének legitimációs kérdései, különös tekintettel a fegyveres erő alkalmazására

I. BEVEZETÉS

Az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés az Európai Unió második pilléréként hozta létre a közös kül- és biztonságpolitikát (KKBP), amely azonban a politikaterület intézményrendszerét és döntéshozatalát, ezáltal a működését is determináló kormányközi együttműködés miatt csak névleg jelentett közös külpolitikát.¹ A külpolitika alakítása továbbra is a tagállamok kompetenciája maradt, lényegében csak akkor áll elő közös álláspont egy nemzetközi kérdés kapcsán vagy akkor képes az EU együttes fellépésre, ha a tagállamok konszenzust tudtak kialakítani a kérdésben.² Ebben a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés sem hozott lényegi változást, amely ugyan formálisan, névleg felszámolta az Unió pilléres szerkezetét, de a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az 1999-től ennek keretei között kialakított közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) továbbra is kormányközi zárványként, kvázi második pillérként működik tovább.³

*Az EU regionális biztonsági aktorként a 2000-es évek elejétől kezdte meg működését, az első katonai és polgári válságkezelési műveletek elindításával. Az azóta eltelt több mint másfél évtizedben pedig három kontinensen (Európa, Ázsia, Afrika) több mint harminc katonai, illetve civil műveletet indított, ezek közül 17 jelenleg is tart.*⁴

Az EU válságkezelési tevékenységének megkezdése, és főleg az autonóm katonai műveleteinek elindítása azonban felvetik a legitimáció kérdését. Jelen fejezet az EU-t mint biztonsági szereplőt jellemző legitimáció, illetve legitimációs deficit kérdését vizsgálja, a legitimáció komplex (jogi-normatív, politikai, szociológiai) megközelítését alkalmazva. A tanulmány a fegyveres erő alkalmazása 21. századi

¹ A közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának történetét lásd részletesebben: Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005, 122–298. o.; Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*, Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 119–138. o.; Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 141–186. o.

² Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015, 91. o.

³ Lásd részletesen: Kajtár Gábor: „A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után”. In *Európai Jog* 2010/4. szám, 3–14. o.

⁴ Az EU befejezett, valamint a működő műveleteinek listáját lásd az Európai Külügyi Szolgálat honlapján: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (letöltve: 2019. 07. 23.)

feltételeinek és körülményeinek áttekintése kapcsán elsősorban az EU katonai válságkezelési tevékenységére fókuszál.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGÉNEK LEGITIMÁCIÓS KÉRDÉSEI

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásával kapcsolatban több évtizede tartó elméleti vita zajlik, amelynek során számos teória született az Unió nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepével összefüggésben.⁵

Ezek közül kiemelkedőek az EU-t civil,⁶ normatív⁷ vagy puha hatalomként⁸ interpretáló megközelítések,⁹ amelyeket bár számos kritika ér, mégis – az EU önmeghatározása okán is¹⁰ – a legtöbbször alkalmazott elméleti keretet jelentik az EU nemzetközi szerepének tanulmányozása kapcsán.

A nemzetközi viszonyok liberális elméletével korreláló megközelítések lényege, hogy az EU nemzetközi kapcsolatainak alakítása során az általa fontosnak tartott értékek (demokrácia, jogállamiság, emberi jogok védelme, jó kormányzás, multilateralizmus) érvényesítésére törekszik elsősorban diplomáciai és gazdasági eszközökkel, meggyőzés és rábeszélés révén, lehetőleg kerülve a kényszerítő eszközök alkalmazását. A megközelítés nem zárja ki a gazdasági, politikai vagy éppen katonai kényszerítő eszközök alkalmazását, de azoknak ultima ratio szerepet szán.

Ez a normatív szerepfelfogás különös jelentőséget tulajdonít a kooperáción alapuló multilaterális nemzetközi rendszernek, a nemzetközi jog uralmának és ebből következően az erőszakalkalmazás legitím formáinak. Az EU normatív, civil hatalmi szereplőként a fegyveres erő alkalmazásával járó katonai válságkezelési műveletei kapcsán ez idáig mindig ragaszkodott az ENSZ BT felhatalmazásához. Ugyanakkor, ha közelebbről megvizsgáljuk az EU válságkezelési tevékenysége

⁵ Az EU nemzetközi szerepére vonatkozó elméletekről lásd részletesebben: Gazdag Ferenc: *Teóriák az integráció külpolitikájáról*. In Európai Tükör 2005/2. szám, 19–39. o.; Gálík Zoltán: *A közös európai külpolitika kutatásának elméleti keretei*. In Külügyi Szemle 2005/tavaszi–nyári, 105–118. o.

⁶ A civil hatalom koncepcióját Francois Duchéne alkotta meg 1973-as, „*The European Community and the Uncertainties of Independence*” című tanulmányában, in Kohnstamm, Max – Hager, Wolfgang (eds.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973, 1–22. o.

⁷ A normatív hatalom elméletének egyik legfőbb képviselője Ian Manners, aki 2002-es „*Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*” című cikkében fejti ki a koncepció lényegét, in *Journal of Common Market Studies* 2002 Volume 40, Number 2, 235–258. o.

⁸ A soft power-ről lásd részletesebben: Nye, Joseph: *Soft Power*, in *Foreign Policy*, No. 80, Autumn, 1990, 153–171. o.

⁹ A civil, normatív és puha hatalom koncepcióiban ugyan számos párhuzamosság, átfedés fedezhető fel, a külpolitikai eszközökben és módszerekben rejlő főleg hangsúlybeli különbözőség okán az EU nemzetközi szerepvállalására vonatkozó külön kategóriaként érdemes kezelni ezeket a teóriákat. Jelen tanulmány nem szinonimaként, hanem a nemzetközi viszonyok liberális elméletéből gyökerező rokon megközelítésként tekint ezen teóriákra.

¹⁰ Az EU öndefiníciójára vonatkozóan lásd részletesebben: Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 27–42. o.; Juhász: i. m. 41. o.

legitimációjának dimenzióit (jogi-normatív, politikai és szociológiai), akkor azt láthatjuk egyrészt, hogy a legitimáció minden szintjén komoly deficittel küzd az Unió, másrészt – a Sophia művelet példáján keresztül –, hogy esetenként a legitimitás különböző dimenziói kollízióba kerülnek egymással.

Jelen tanulmány célja, hogy áttekintse az EU válságkezelési tevékenysége legitimációjának jogi-normatív, politikai és szociológiai dimenzióit, az ott tapasztalható legitimitásdeficit forrásait, okait, valamint a csökkentésüket, ellensúlyozásukat szolgáló lehetőségeket.

II. 1. Jogi-normatív legitimitás

II. 1. 1. Az Európai Unió válságkezelési tevékenységének uniós jogalapja

A KBVP és az ennek keretében végzett uniós válságkezelés elsődleges jogalapját az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) vonatkozó rendelkezései jelentik. Ahogy azonban arra Törő Csaba is rámutat, a KBVP eszközei, intézményei, képességei nagymértékben a szerződéseken kívül jöttek létre, és működnek ma is, azokat az uniós soft law (európai tanácsi következtetések) vagy másodlagos jogforrások (tanácsi határozatok, együttes fellépések) tartalmazzák.¹¹

II. 1. 2. A KBVP tartalma

Az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése értelmében: „A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. E 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.”

A KBVP tehát lényegében a KKBP műveleti ágát képező terület, amely felöleli a polgári és katonai válságkezelési képességeket egyaránt. Az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése továbbá az EU műveleti képességeinek használatát *expressis verbis* az ENSZ Alapokmányának elveivel összhangban rendeli el.

Az EUSz 43. cikkének (1) bekezdése részletezi, specifikálja az Unió által végrehajtható válságkezelési feladatokat, ezek az úgynevezett kibővített petersbergi feladatok,¹² amelyeket az EU a Nyugat-európai Uniótól „örökölt”, amikor annak válságkezelési feladatait 1999-ben átvette, és amelyeket az Amszterdami Szerződés nevesített először az uniós elsődleges jogban. A jelenleg hatályos rendelkezés értel-

¹¹ Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkének magyarázata*. In Osztivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Kommentár*, Budapest, Complex Kiadó, 2011, 402. o.

¹² A Nyugat-európai Unió Miniszteri Tanácsának 1992. június 19-i Petersbergi Nyilatkozata határozta meg a szervezet által ellátandó válságkezelési feladatoknak a körét, úgymint humanitárius és mentési feladatok, békefenntartás és harcoló erők válságkezelésben kifejtett tevékenysége, beleértve a béketeremtést is. Petersberg Declaration of the Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1992, 6. o. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (letöltve: 2019. 07. 28.)

mében az alábbi típusú missziók végrehajtása során lehetséges az Unió polgári és katonai eszközeinek igénybevétele:

- leszerelési műveletek;
- humanitárius és mentési feladatok;
- katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok;
- konfliktus-megelőzés;
- béketeremtés;
- békefenntartás;
- konfliktusokat követő stabilizációs műveletek.

A KBVP továbbfejlesztésének irányára vonatkozóan az EUSz 42. cikk (2) bekezdése ad iránymutatást, miszerint az magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, amely – ha az Európai Tanács egyhangúlag úgy határoz –, közös védelemhez vezet.

Amíg a közös védelempolitika az Unió biztonsági kihívásokra adott polgári és katonai válaszlépéseit, válságkezelési tevékenységét jelenti, amelyet azonban nem az EU, hanem harmadik országok területén hajt végre, addig a közös védelem alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelmét értjük, amely egy tagállamot ért külső támadás esetére biztosítja a többi tagállam segítségnyújtását.¹³ Az Európai Tanács kollektív védelemre vonatkozó egyhangú döntését azonban a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelően meg kell erősíteniük, amely a tagállamok közötti konszenzus kialakításán túl a másik gyenge pontját jelentheti az uniós szintű kollektív védelem bevezetésének.

Az EUSz 42. szakasz (2) bekezdésének folytatása arra a KBVP-vel és annak perspektivikus fejlődésével kapcsolatos tagállami (elsősorban Dánia, Hollandia, Portugália részéről tapasztalható) és egyesült államokbeli fenntartásokra reagál, amelyek nem kívánják az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) vetélytársat teremteni a KBVP továbbfejlesztésével. E szerint: „Az Unió e szakasz szerinti politikája nem érinti egyes tagállamok biztonság- és védelmi politikájának egyedi jellegét, tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében (NATO) látják megvalósítottak, és összeegyeztethető az annak keretében meghatározott közös biztonság- és védelempolitikával.”

II. 1. 3. A KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszere;
a katonai válságkezelési műveletek indításnak folyamata

Ahogy az előzőekben is említettük, a KKBV és annak keretei között működő KBVP az EU kormányközi együttműködés alá eső politikaterülete, ennek megfelelően a tagállami érdekek érvényesítését szolgáló intézmény, a Tanács a döntéshozatali folyamat legfontosabb szereplője. A válságkezelési műveletek elindítására vonatkozó rendelkezéseket az EUSz 28., 42. és 43. cikkei tartalmazzák.

¹³ Törő: *Az Európai Unióról...*, 401–402. o.

A 42. cikk (4) bekezdése értelmében a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat, ideértve a válságkezelési műveleteket is, a Tanács fogadja el egyhangúlag, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy egy tagállam kezdeményezése alapján. A 28. cikk (1) és a 43. cikk (2) bekezdése pedig kimondja: a Tanács a határozatban meghatározza a missziók céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és végrehajtásuk általános feltételeit.

Fontos hangsúlyoznunk azonban, hogy az EUSz lényegében a válságkezelési művelet elindításának végpontját, az erről szóló jogi aktus kezdeményezését, elfogadását és főbb tartalmi elemeit szabályozza, azonban egy-egy katonai művelet elindításáról szóló döntés egy sokszereplős és többlépcsős folyamat végeredménye, amelyben a Tanács és a főképviselő mellett kiemelt szerepe van az úgynevezett KBVP-struktúráknak.¹⁴

Björkdahl és Strömvik nyomán a válságkezelési műveletekről szóló döntéshozatalnak három fő előkészítő fázisát különböztethetjük meg, úgymint 1. kezdeményezés; 2. információgyűjtés; 3. tervezés.¹⁵

1. kezdeményezés: az EUSz fenti rendelkezései szerint válságkezelési művelet indításáról szóló határozat kezdeményezése a főképviselőtől vagy egy tagállamtól származhat. A tagállamoktól származó kezdeményezések a gyakorlatban először informális fórumokon bukkannak fel, majd csak ezt követően kerülnek valamilyen tagállam elé. A tagállamok ráadásul nem egyformán aktívak a válságkezelési műveletek kezdeményezése területén, kiemelendő a kilépés mellett döntő Egyesült Királyság és Franciaország aktivitása. Sok esetben egy új KBVP-művelet elindításának gondolata nem a főképviselőtől vagy valamely tagállam részéről merül fel, hanem EU-n kívüli szereplőktől, tipikusan az ENSZ-től vagy éppen az adott konfliktusban érintett államtól származik.¹⁶

2. információgyűjtés: amennyiben a kezdeményezés fázisában úgy tűnik, hogy a tagállamok alapvetően kivitelezhetőnek tartják a művelet végrehajtását, a következő fázisban megkezdődik az adott válságszituáció és a válságkezelés megvalósíthatósága részleteinek a megismerése. Az információgyűjtés szakaszának kulcsszereplői a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB), a Helyzetelemző Központ, az EU Műholdközpontja, az Európai Bizottság, a tagállamok és adott esetben az EU különleges képviselője.¹⁷ Amennyiben az információgyűjtés szakaszában a művelet megvalósíthatóságával kapcsolatban kételyek merülnek fel, a kérdés lekerülhet a napirend-

¹⁴ Az úgynevezett KBVP-struktúrák: Politikai és Biztonsági Bizottság, az EU Katonai Bizottsága, az EU Katonai Törzse, Politikai-Katonai Csoport, Polgári Válságkezelési Bizottság, Válságkezelési Tervezési Igazgatóság, Polgári Tervezési és Irányítási Képesség, az EU Műveleti Központja, az EU Műhold Központja, az EU Biztonsági Tanulmányok Intézete és az Európai Védelmi Ügynökség. Lásd részletesebben az Európai Külügyi Szolgálat honlapján: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

¹⁵ Björkdahl, Annika – Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures*. Danish Institute for International Studies Report, 2008, 24–26. o.

¹⁶ Uo. 26. o.

¹⁷ Uo. 26–27. o.

ről, azonban ha a PBB úgy ítéli meg, hogy kivitelezhető a művelet és a tagállamok támogatottsága is adott, akkor kezdetét veszi a tervezési fázis.¹⁸

3. *tervezés*: a katonai műveletek tervezési szakasza lényegében a missziók előkészítését jelenti, amikor is biztosítani kell, hogy a célok eléréséhez szükséges intézkedések időben megtehetőek legyenek mind a művelet megkezdése előtt, mind a végrehajtás során az előre látható és a nem várt események bekövetkezése esetén egyaránt. Ez rendszerint különböző opciók és a megoldásukra alkalmazandó alternatívák mérlegelését igényli. A katonai műveletek tervezési szakasza négy szinten zajlik:

- politikai stratégiai tervezés;
- katonai stratégiai tervezés;
- hadműveleti szintű tervezés;
- taktikai szintű tervezés.¹⁹

A katonai műveletek stratégiai szintű tervezési folyamatának fő aktorai az EU Katonai Bizottsága, az EU Katonai Törzse, a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság, a Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Tanács. A politikai stratégiai tervezés eredménye a Tanács katonai művelet elindításáról rendelkező, műveleti fellépésről szóló határozata, amely olyan előkészítő dokumentumokon nyugszik mint a válságkezelési koncepció és a katonai stratégiai opciók. A katonai stratégiai tervezés szakaszában a későbbi műveleti tervezés alapjául szolgáló létesítő katonai irányelv (initiating military directive) kidolgozása zajlik és rendszerint ebben a szakaszban történik a misszió műveleti parancsnokságának²⁰ kijelölése is. Majd a műveleti parancsnok irányításával a műveleti tervezés szakasza kezdődik a koncepció, a terv és az erő követelmény-jegyzék kidolgozásával, valamint ekkor zajlik az utóbbi dokumentumon alapuló erőlétesítési folyamat is.²¹

Látható tehát, hogy a politikaterület kormányközi jellegéből adódóan a válságkezelési műveletek indításáról szóló határozatok elfogadásának egyedüli szereplője a Tanács, a műveleteket előkészítő tervezési dokumentumok kidolgozói pedig az ún. KBVP-struktúrák.

A politikaterületek túlnyomó többségében társ jogalkotó státusszal bíró Európai Parlament a KKBP és a KBVP területén nem rendelkezik normatív hatáskörrel, azaz nem vesz részt ezen politikák jogalkotási folyamatában, amely a KBVP és

¹⁸ Uo. 27. o.

¹⁹ The European Union Concept for Military Planning at the Political Strategic Level Brussels, 23 February 2015, 7. o. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf> (letöltve: 2019. 07. 28.)

²⁰ A műveleti parancsnokság kijelölése kapcsán három opció áll az EU rendelkezésére: 1. a Berlin Plusz megállapodás értelmében a NATO Európai Főparancsnokságán belül helyezik el; 2. az EU rendelkezésére álló öt nemzeti parancsnokság (Mont Valérien, Potsdam, Larissa, Róma, Northwood) valamelyikét veszi igénybe; 3. az EU Katonai Törzsen belül kialakított Műveleti Központját aktiválja. Rehr, Jochen – Weisserth, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and defence Policy of the European Union*, Vienna, Armed Forces Printing Shop, 2010, 60. o.

²¹ Juhász: i. m. 135–139. o. A katonai műveletek előkészítő és döntéshozatali eljárásáról részletesebben lásd még: Merlingen, Michael: *EU Security Policy. What It Is, How It Works, Why It Matters*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2012, 117–125. o.; Molnár: i. m. 261–263. o.

az Unió válságkezelési tevékenysége demokratikus legitimitásdeficitjének egyik fő forrása, amit a későbbiekben részletezünk.

Az EU válságkezelési tevékenysége feletti európai bírósági kontrollról sem beszélhetünk, hiszen a KKBP/KBVP kormányközi jellegéből adódóan az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel ezen politikaterületeken. Két igen szűkre szabott kivételt tartalmaz a 24. cikk. Egyrészt az Európai Bíróság ellenőrzi az 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.²²

II. 1. 4. A KBVP-műveletek nemzetközi jogi felhatalmazásának kérdése

II. 1. 4. 1. Az erőszak alkalmazása jogosságának kérdése

A háború indításának a joga (*ius ad bellum*) a szuverenitásból eredő, minden államot megillető korlátlan jog volt az ókortól lényegében az 1907-es Drago-Potter egyezmény aláírásáig, amely a pénztartozás behajtása céljából alkalmazott fegyveres konfliktus alkalmazásának tilalmát mondta ki, majd az I. világháborút követően aláírt Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya minősítette a háborúindítást jogellenesnek bizonyos esetekben és nemzetközi jogi szankciókat társított hozzájuk. 1928-ban a Kellogg-Briand egyezményben az aláíró államok lemondtak a háborúról mint az államok közötti viták rendezési módjáról, jogellenessé nyilvánítva a háború minden fajtáját, kivéve a védelmi és a szankcionáló célzatú háborút.²³

A háborúindítás jogának korlátozása érdekében tett kísérleteket követően a II. világháború okozta világégés következtében került sor az erőszak alkalmazásnak általános tilalmazására, amelyet az 1945-ben aláírt Egyesült Nemzetek (ENSZ) Alapokmánya 2. cikkének (4) bekezdése mond ki: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.”²⁴ Az ENSZ Alapokmány hivatkozott rendelkezése szándékosan nem a háború, hanem az erőszak alkalmazásának és az azzal való fenyegetésnek a tilalmát mondja ki, azaz a háborúnak nem minősülő fegyveres konfliktusokra is kiterjeszti a prohibíciót.²⁵

²² Juhász: i. m. 112. o.

²³ Bartha Orsolya: *A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolásuk*. In Ádány Tamás Vince – Bartha Orsolya – Törő Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009, 23–24. o.

²⁴ 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv> (letöltve: 2019. 07. 31.)

²⁵ Kajtár Gábor: *Az erőszak tilalma*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovszerkesztő: Sulyok Gábor) [14]–[15]*, 4. o. http://real.mtak.hu/83265/1/az_eroszak_tilalma_u.pdf (letöltve: 2019. 07. 31.)

Két kivételt állapít meg az ENSZ Alapokmány az erőszak alkalmazásának tilalma alól: az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) felhatalmazásával alkalmazott fegyveres erő (39. cikk) és az egyéni vagy kollektív önvédelem jogát (51. cikk). A kollektív biztonság rendszerében, amelyben az Alapokmányt aláírók a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a BT-re ruházták (24. cikk (1.) bekezdés), a BT felhatalmazásával alkalmazott erőszak megelőzi az önvédelemhez való jogot.²⁶

II. 1. 4. 2. Az EU katonai műveleteinek biztonsági tanácsi felhatalmazása

Az Európai Unió – mint magát a nemzetközi viszonyok elsősorban civil vagy normatív hatalmaként definiáló szereplője – számára kiemelt fontossággal bír a nemzetközi rendszer és a külkapcsolatai alakítása során a nemzetközi jog betartása és betartatása, valamint az ENSZ primátusán alapuló multilateralizmus kialakítása.

Ahogy az EU 2016-ban elfogadott globális biztonsági stratégiája fogalmaz: „Az EU egy olyan szabályokon alapuló világrendet fog előmozdítani, amelynek alapelve a multilateralizmus és középpontjában az Egyesült Nemzetek Szervezete áll.”²⁷

A nemzetközi jogra, az ENSZ-re és annak Alapokmányában foglalt elvekre történő hivatkozás az uniós elsődleges jogban is megjelenik. Az EUSz az EU külső tevékenységeinek (beleértve a KBVP-t is) elveit és céljait deklaráló 21. cikkének (1) bekezdése szerint az Unió külső tevékenysége a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és szolidaritás, a nemzetközi jog tiszteletben tartása princípiumaira és az ENSZ Alapokmányban foglalt elvekre épül. Az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése – ahogy az előzőekben ismertettük – pedig a KBVP keretében indított válságkezelési műveletei során használt polgári és katonai képességeknek az ENSZ Alapokmányának elveivel összhangban történő használatáról rendelkezik.

Az eddigiekből következik, hogy az EU az eddig indított katonai műveletei során minden esetben az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása alapján járt el, azaz mindegyik nemzetközi jogi alapját az ENSZ BT vonatkozó határozata jelentette. Az ENSZ BT felhatalmazása lehet általános, amikor bármely arra képes és hajlandó államot vagy nemzetközi szervezetet hív fel a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására irányuló válságkezelési művelet indítására mint például a 2003-ban a Kongói Demokratikus Köztársaságban indított Artemis²⁸ és a 2008-tól Szomália partjainál működő EU NAVFOR Atalanta²⁹ műveletek esetében, vagy

²⁶ Uo. [20]–[21] 5. o.

²⁷ Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan, 6. o. http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf (letöltve: 2019. 07. 31.)

²⁸ UNSC Resolution 1484 (2003). <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1484> (letöltve: 2019. 08. 01.)

²⁹ UNSC Resolution 1814, 1816 és 1838 (2008). <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1814> ; <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1816>; <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1838> (letöltve: 2019. 08. 01.)

szólhat kifejezetten az Európai Uniónak, ahogyan ez történt a 2006-ban telepített EUFOR RD Congo³⁰ vagy a 2008-ban indított EUFOR Tchad³¹ során.³²

A válságkezelési műveletek nemzetközi jogi legitimitásának másik forrása lehet, ha a válságkezelési művelet telepítése szerinti állam kormánya felkérésére történik a művelet indítása, a KBVP gyakorlati működéséből azonban az látszik, hogy az EU ilyen esetben is ragaszkodott az ENSZ BT felhatalmazásához is.³³

Az ENSZ BT felhatalmazása rendszerint meghatározott időre, céllal és jól körülhatárolt, konkrét feladatok ellátásáról szól, és az ENSZ felügyelete a felhatalmazás megadásával sem szűnik meg, ahogy az ENSZ Alapokmányának 54. cikke fogalmaz: „A Biztonsági Tanácsot minden olyan tevékenységről állandóan és kimerítően tájékoztatni kell, amelyet a nemzetközi béke és biztonság fenntartása céljából regionális megállapodások vagy szervezetek útján indítottak meg vagy terveznek.” AZ ENSZ BT tehát folyamatosan nyomon követi, hogy valóban a mandátumában megfogalmazott célokkal, eszközökkel és feladatok révén történik-e az adott katonai válságkezelési művelet végrehajtása. Az EU ezen tájékoztatási kötelezettségének a rendszeres (általában 3 vagy 6 havi) írásbeli jelentések révén tesz eleget. Az ENSZ és az Unió közötti válságkezelés területén történő kapcsolattartásnak azonban nemcsak az írásbeli jelentések szolgálnak eszközüül; az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője évente beszámol az ENSZ BT előtt az EU polgári és katonai válságkezelési tevékenységéről – azokról is, amelyek nem igényeltek biztonsági tanácsi felhatalmazást –, valamint nem szabad megfeledkeznünk az ENSZ BT állandó vagy ideiglenes tagsággal bíró EU-tagállamokon keresztüli kapcsolattartásáról sem.³⁴

II. 1. 4. 3. Az ENSZ BT felhatalmazása körüli kérdések

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa felhatalmazásán alapuló uniós katonai műveletek két fontos kérdést vetnek fel, egyrészt az EU intézményi autonómiájának – amely kulcsfontosságú az EU független biztonsági szereplőként való fellépéséhez –, másrészt az ENSZ BT legitimitásának a problematikáját.

³⁰ UNSC Resolution 1671 (2006). <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1671> (letöltve: 2019. 08. 01.)

³¹ UNSC Resolution 1778 (2007). <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1778> (letöltve: 2019. 08. 01.)

³² Törő Csaba: *The Practice and Patterns of EU Military Operations in Concert with the United Nations*, in *Journal of Conflict and Security Law*, July 2015, 22. o.
https://www.researchgate.net/publication/283890563_The_Practice_and_Patterns_of_EU_Military_Operations_in_Concert_with_the_United_Nations (letöltve: 2019. 08. 01.)

³³ Az EU első katonai művelete, a Macedóniában indított Concordia esetében a macedón kormány felkérése mellett az ENSZ BT 1371 (2001) határozata is felhatalmazta az EU-t a válságkezelési tevékenységre, de ez volt a helyzet az EUFOR RD Congo, az EUFOR Tchad vagy az EUTM Malí esetében is.

³⁴ Törő: *The Practice and Patterns...*, 25–26. o.

Annak ellenére, hogy az EU elismeri az ENSZ BT elsődleges felelősségét a nemzetközi béke és biztonság fenntartása területén,³⁵ ragaszkodik az ún. intézményi autonómiájához, azaz ahhoz, hogy a válságkezelési műveleteit a saját döntéshozatali rendszerének eredményeként, elsősorban saját képességei és parancsnoki lánc felhasználásával hajtsa végre, valamint saját intézményein keresztül ellenőrizze. Ezt támasztja alá, hogy a KBVP fennállása óta egyetlen olyan uniós katonai művelet sem volt, amely az ENSZ irányítása alatt állt volna, ugyanakkor számos katonai missziót indított az EU valamely ENSZ-művelet támogatása céljával, akár azzal párhuzamosan (EUTM Mali – MINUSMA), akár azt megelőzően (EUFOR Tchad – MINURCAT és EUFOR RCA – MINUSCA).

Ahogy arra Törő Csaba rámutat, azzal, hogy az intézményi autonómia jegyében az EU-műveletek feletti döntéshozatal, irányítás és ellenőrzés az ENSZ-től függetlenül, kizárólag az uniós intézményrendszeren belül zajlik, a KBVP-műveletek ENSZ felhatalmazás szerinti, azaz jogszerű és hatékony végrehajtásáért való felelősség az Európai Uniót terheli.³⁶

A független biztonsági szereplő és az ehhez szükséges intézményi autonómia központi jelentőségét támasztja alá az is, hogy az EU ugyan – a soft law jellegű dokumentumokban és az uniós elsődleges joganyagban egyaránt – hivatkozik az ENSZ Alapokmányában lefektetett elvek szerinti nemzetközi fellépésre, valamint az ENSZ BT központi és elsődleges szerepére a nemzetközi béke és biztonság szavatolása területén, azonban egyetlen politikai vagy éppen jogi dokumentum sem mondja ki *expressis verbis*, hogy az EU katonai válságkezelési tevékenysége gyakorlásának, azaz katonai műveletek telepítésének előfeltétele lenne az ENSZ BT felhatalmazása.

A biztonsági tanácsi felhatalmazással kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg, nemcsak az EU-műveleteknek adott mandátumok, hanem általában az erőszak alkalmazására irányuló felhatalmazásokkal összefüggésben, és bár jelen tanulmány nem az ENSZ BT kollektív biztonsági rendszerben betöltött központi szerepéről szól, érdemes legalább csak futólagosan érintenünk a kérdést. A „felhatalmazó felhatalmazásának”³⁷ kérdése a hidegháborút követően vált akuttá, amikor is a BT kikerülve a nagyhatalmi szembenállás okozta bénulás állapotából, elkezdte tömegesen meghozni a fegyveres erő alkalmazására felhatalmazó határozatait, amelyekkel kapcsolatban az alábbi jogi és politikai jellegű fenntartások fogalmazódtak, illetve fogalmazódnak meg (lásd a következő oldalon):

³⁵ European Council Presidency Conclusions Göteborg, 15–16 June 2001, 12. o. https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf (letöltve 2019. 08. 01.)

³⁶ Törő: *The Practice and Patterns...*, 24. o.

³⁷ Blokker, Niels: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalition of the Able and Willing'*, in EJIL (2000), Vol. 11, No. 3, 541–568. o., 541. o.

- van-e az ENSZ BT-nek kifejezett felhatalmazása az ENSZ Alapokmányban a kényszerítő intézkedés delegálására a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása érdekében,³⁸
- biztosított-e a megfelelő ellenőrzés és elszámoltathatóság az ENSZ BT részéről a delegált kényszerítő intézkedést alkalmazók felett;³⁹
- a BT – sok más nemzetközi szervezethez hasonlóan – maga is legitimitásdeficittel küzd, amely két fontos forrásból táplálkozik: régóta hangoztatott kritika a BT összetétele és a reprezentativitás hiánya, valamint az állandó tagokat megillető vétőjog kérdése.⁴⁰

*II. 1. 4. 4. A nemzetközi jogi felhatalmazás (részleges) hiányának kérdése
– a Sophia-művelet példája*

A migrációs válság kezelése kapcsán az EU igyekezett átfogó – azaz polgári és katonai – válságkezelési képességeket és eszközöket alkalmazni, ennek során telepítették a Közép-Mediterráneum térségében az Unió második tengerészeti műveletét, a Sophiát. Habár a déli tagállamok (Olaszország, Spanyolország és Málta) már a válság csúcspontjának tekinthető 2015 előtt is szorgalmazták a közös európai válaszadást, a katonai válságkezelési művelet elindításának szándéka csak azt a 2015. április 19-i hajószerencsétlenséget követően született meg, amelynek következtében több mint 700 migráns fulladt a Földközi-tengerbe.⁴¹ Erre való szinte azonnali reakcióként április 20-ára rendkívüli Európai Tanács-ülést hívtak össze, amelyen az állam- és kormányfők megbízták Federica Mogherinit, az EU akkori külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét, hogy tegye meg az előkészületeket egy esetleges KBVP-művelet elindítása érdekében, és aki május 11-én meg is jelent az ENSZ BT előtt, hogy támogatást és felhatalmazást szerezzen az EU tervezett katonai műveletének. Az uniós tervek azonban számos kritikát váltottak ki, Ban Ki Mun ENSZ-főtitkártól kezdve Líbia nemzetközi közösség által elismert kormányán át a vétőjoggal bíró Oroszországgal bezárólag.⁴²

A művelet mandátumával kapcsolatos ENSZ BT-n belüli polémia ellenére a Tanács 2015. május 18-i 2015/778 KKBP határozatával a művelet elindításáról döntött. A határozat eredetileg kettős célt tűzött ki a művelet végrehajtásával kapcsolo-

³⁸ Uo. 547–552. o.

³⁹ Uo. 555–560. o.

⁴⁰ Lásd részletesebben: Morris, Justin – Wheeler, Nicholas J.: *The Security Council's Crisis of Legitimacy and the Use of Force*, in *International Politics*, 2007, 44. o., 214–231. o. és Stephen, Matthew D.: *Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 31:1, 96–121. o.

⁴¹ Tardy, Thierry: *Operation Sophia: tackling the refugee crisis with military means*. Europaen Union Institute for Security Studies, 1. o. https://www.files.ethz.ch/isn/193999/Brief_30_Operation_Sophia.pdf (letöltve: 2019. 08. 02.)

⁴² Lásd részletesebben: Juhász Krisztina: *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának szerepe a migrációs válság kezelésében: az EUNAVFOR MED/ Sophia művelet*. In Besenyő János – Miletics Péter – Orbán Balázs (szerk.): *Európa és a Migráció*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019, 364–382. o.

latban, egyrészt az üzletszerűen működő embercsempész-hálózatok felszámolását a térségben, másrészt a további embervesztések megelőzését a Földközi-tenger déli és középső részén.⁴³

A határozat a hiányzó ENSZ-felhatalmazás miatt a művelet végrehajtását három egymást követő fázisra osztotta. Az első szakaszban az embercsempész-hálózatok felderítése és megfigyelése zajlik a *nyílt tengeren*, elsősorban információgyűjtés és őrzőjáratozás útján. A második fázis maga is két lépcsőben zajlik, amennyiben 1) a Sophia erői az alkalmazandó nemzetközi jognak megfelelően hajóra szállnak, átkutatják, eltérítik és lefoglalják a *nyílt vizeken* az embercsempész-gyanús hajókat 2) az ENSZ BT felhatalmazásával vagy az érintett parti állam beleegyezésével hajóra szállnak, átkutatják, lefoglalják és eltérítik *nemzetközi vizeken* vagy az érintett állam *parti vizein és beltengerén* az embercsempész-gyanús hajókat. A művelet végrehajtásának harmadik szakaszában pedig a művelet az ENSZ BT felhatalmazásával vagy az érintett *parti állam* beleegyezésével annak *területén* (beleértve tehát a szárazföldjét és légtérét is) meg tesz minden szükséges intézkedést (beleértve a felettük való rendelkezést és a működésképtelenné tételt) az embercsempész-gyanús hajókkal szemben.⁴⁴ Közben az EU továbbra is igyekezett az ENSZ BT-től felhatalmazást szerezni,⁴⁵ hogy a művelet a második, fegyveres erő alkalmazását is igénylő fázisába léphessen. Az ENSZ BT várva várt, felhatalmazást tartalmazó 2240-es számú határozatát végül 2015. október 9-én fogadták el, igaz, ekkor már a Politikai és Biztonsági Bizottság 2015. szeptember 28-i döntése nyomán október 7-től a művelet végrehajtása a második szakasz első lépcsőfokára lépett, lényegében tehát *ex post* ENSZ BT felhatalmazásról beszélhetünk. Az EU azonban nem azt kapta, amit várt, hiszen a 2240 (2015) számú ENSZ BT határozat az elfogadásától számított egyéves időtartamra adott felhatalmazást az ENSZ-tagállamoknak (tehát nem kifejezetten az EU-nak), hogy a *nyílt tengeren minden eszköz használatával* átvizsgálják és lefoglalják azokat a vízi járműveket, amelyekkel szemben alapos a gyanú, hogy embercsempészetre vagy emberkereskedelemre használnak Líbiából.⁴⁶

A BT felhatalmazása tehát a fegyveres erők alkalmazására is kiterjedt, de csak a nyílt vizeken teszi lehetővé az embercsempészgyanús hajók átvizsgálását és lefoglalását. Líbia parti vizeire, beltengerére és szárazföldjére nem vonatkozik a felhatalmazás, ami azt jelenti egyúttal, hogy a Sophia művelet nem tudott és megfelelő

⁴³ A Tanács 2015/778 (KKBP) határozata (2015. május 18.) az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli középső részén folytatott katonai műveletéről (2) és (3) preambulum-bekezdés.

⁴⁴ Uo. 2. cikk (2) bekezdés.

⁴⁵ Annak érdekében, hogy az EU megszerezze az ENSZ BT felhatalmazását, az Európai Tanács 2015. április 23-i nyilatkozatában használt fordulat helyett, miszerint „az EU szisztematikusan törekszik a hajók azonosítására, megállítására és megsemmisítésére”, a művelet elindításáról szóló 2015/778 KKBP határozatban már úgy fogalmaz, hogy „az EU szisztematikusan törekszik a hajók azonosítására, elfogására és a felettük való rendelkezésre”. European Parliament: EU mounts new maritime operation to tackle Mediterranean people traffickers, 5 June 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559489/EPRS_ATA\(2015\)559489_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559489/EPRS_ATA(2015)559489_EN.pdf) (letöltve 2019. 08. 08.), 2. o.

⁴⁶ ENSZ BT 2240 (2015) sz. határozat 7., 8. és 10. pont.

felhatalmazás hiányában azóta sem tud a mandátuma végrehajtásának második szakaszának második lépcsőjére, valamint a harmadik fázisába lépni.

Tekintettel arra, hogy az embercsempész-hálózatok elleni fellépés nyílt vizeken csak igen korlátozott eredményeket képes realizálni, a művelet tevékenységének oroszlánrésze az életmentésre korlátozódott, egészen a mandátumának 2016. június 20-i kiterjesztéséig, amely további két feladatot jelölt ki a művelet számára: a líbiai tengerészet és parti őrség kiképzését, valamint az ENSZ által elrendelt fegyverembargó végrehajtásában való részvételt.⁴⁷

Az EU második tengerészeti művelete kapcsán tehát az Uniónak hosszasan kellett kampányolnia a BT-ben a felhatalmazásért, amelyet aztán csak részlegesen kapott meg, emiatt a művelet mandátuma végrehajtásának jelentős része ellehetetlenült, tekintettel, hogy az EU ragaszkodik az ENSZ BT felhatalmazáshoz és az által biztosított nemzetközi jogi legitimitációhoz.

II. 2. Az EU válságkezelési tevékenysége legitimitásának politikai és szociológiai dimenziója

A legitimitás előzőekben ismertetett normatív vetülete mellett nem feledkezhetünk meg annak politikai és szociológiai megközelítéséről sem, annál is inkább mert egy nemzetközi szereplő kül- és biztonságpolitikai lépései, kiemelten a válságkezelési tevékenysége általában jelentős mértékben politikai és ideológiai természetű,⁴⁸ másrészt az EU-tagállamokban – demokráciákról lévén szó – a szakpolitikák demokratikus legitimitása elvárt követelmény.

Harmadrészt a válságkezelési tevékenység során esetlegesen bekövetkező sérüléseket, haláleseteket el kell tudni fogadtatni a választópolgárokkal, ahogyan a sikeres és tartós válságkezelésnek az is feltétele, hogy a helyi lakosság igazoltnak érezze az EU katonai erőinek jelenlétét egy adott országban.

Demokráciákban a legitimitás politikai-szociológiai dimenziójának középpontjában a demokratikus legitimitás áll, amelynek két alapvető forrása különböztethető meg a vonatkozó irodalom alapján, az input és az output legitimitás.

Az *input legitimitás* megközelítése szerint egy politikaterület oly mértékben legitim, amilyen mértékben a döntéshozatali folyamata nyitott az állampolgári részvételre. Tekintettel arra, hogy a modern demokráciák részvételi demokráciák, az állampolgári közvetlen részvétel a politikai folyamatok alakításában jellemzően a választásokra és a népszavazásokra korlátozódik, és a szakpolitikák alakításának

⁴⁷ Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA) Article 1. <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/03/Council-Decision-CFSP-2016993-of-20-June-2016.pdf> (letöltve 2019. 08. 10.)

⁴⁸ Galantino, Maria Grazia: *On the comprehensiveness and legitimacy of CSDP*, in Feichtinger, Walter – Freire, Maria Raquel – Galantino, Maria Grazia: *EU's Role in Multilateral Crisis Management*, Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports, 2013, 5–14. o., 11. o.

(jogalkotás) és végrehajtásuk ellenőrzésének (elszámoltatás) a jogát a parlamentek gyakorolják.⁴⁹

Az *output vagy teljesítményalapú legitimitás* koncepciója szerint a legitimitás forrása, hogy egy szereplő egy szakpolitikán keresztül milyen hatékonysággal képes kielégíteni a polgárok igényeit, szükségleteit, azaz mennyire képes a közjavak, közszolgáltatások hatékony biztosítására.⁵⁰

A következőkben az EU közös biztonság- és védelempolitikája viszonylatában vizsgáljuk meg az input és az output legitimitás legfontosabb kérdéseit.

II. 2. 1. A KBVP input legitimitása

Tekintettel az Európai Unió sajátos intézményi és működési jellegzetességeire, a KBVP és a keretében indított katonai műveletekkel kapcsolatos parlamenti döntéshozatal és ellenőrzés kapcsán tulajdonképpen háromszintű input legitimitációról beszélhetünk: a tagállami parlamentek révén megvalósuló nemzeti, az Európai Parlament közreműködésével zajló európai, valamint a nemzeti parlamentek és az EP kooperációja eredményeként értelmezhető transznacionális input legitimitációról.

II. 2. 1. 1. A KBVP nemzeti szintű input legitimitációja

A külpolitika irányítása és a katonai erő alkalmazása nemzeti keretek között hagyományosan a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik alapvetően, amelyet a hatékonyság, a titkos vagy bizalmas információk védelme, valamint a gyorsaság követelményével szokás magyarázni. Az utóbbi évtizedekben a végrehajtó hatalom számára újabb érvként szolgál, hogy az ad hoc katonai koalíciókban vagy éppen a tartós katonai-védelmi együttműködésekben történő részvétel biztonsága, a hitelesség és a kiszámíthatóság elvárása indokolja az előzőekben ismertetett politikák alapvetően végrehajtó hatalom általi meghatározását.⁵¹

A nemzeti parlamentek közös kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos szerepe elsősorban azoknak a nemzeti alkotmányos rendelkezéseknek a függvénye, amelyek meghatározzák egyrészt a kormányformát, másrészt a parlamentek fegyveres erők külföldi bevetésével, illetve katonai műveletekben való részvételével kapcsolatos hatásköreit. Born és Hänggi ugyanakkor rámutatnak, hogy a formális, jogi felhatalmazáson és hatáskörön (authority) kívül még két tényező alakítja a nemzeti parlamentek részvételi/ellenőrző szerepét, ezek pedig a képesség (ability), azaz hogy milyen erőforrások állnak a parlamentek rendelkezésére a fenti feladatok ellátására és a hozzáállás (attitude), amely a képviselők hajlandóságának a kérdésére vonatkozik, azaz hogy milyen mértékben használják ki a jogi és intézményi kereteket

⁴⁹ Wagner, Wolfgang: *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy*, European Institute of Security Studies Occasional Paper No. 57, April 2005, 8. o.

⁵⁰ Uo. 7. o.

⁵¹ Juhász Krisztina: *Kettős demokráciadeficit, avagy az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikája parlamenti elszámoltathatóságának kérdőjelei*. In Juhász Krisztina (szerk.): *Az első 25 év. A szegezi Politológiai Tanszék jubileumi tanulmánykötete*, Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2018, 83–97. o., 84. o.

a fegyveres erő alkalmazására vonatkozó döntéshozatalban, valamint ellenőrzésben.⁵² Jelen tanulmány terjedelmi okoknál fogva csak a jogi, formális felhatalmazás kérdésével foglalkozik, nem vállalkozik a képesség és a hozzáállás vizsgálatára.

A nemzeti parlamentek biztonság- és védelempolitikáival kapcsolatos formális hatáskörének középpontjában a jogalkotási/felhatalmazási kompetencia áll, amely lényegében a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról és állomásoztatásáról szóló döntések meghozatalában történő részvételt jelenti, amelynek mértéke azonban nagyon széles skálán mozoghat. A parlamentek jogalkotási, felhatalmazási hatásköre két tényező függvénye. Egyrészt függ attól, hogy a kormány köteles-e és mikor köteles felhatalmazást kérni a parlamenttől fegyveres erők külföldi bevetéséhez, másrészt, hogy a parlament milyen mértékben vesz részt a katonaság külföldi alkalmazásáról szóló nemzeti döntés meghozatalában. A parlamenti részvétel időzítése szempontjából beszélhetünk ex ante – azaz a fegyveres erők külföldi bevetését megelőző – és ex post – a telepítést követő – parlamenti döntésről. A parlamenti részvétel mértéke nagyon változatos képet mutathat attól függően, hogy csak a haderő nemzeti keretek között történő külföldi alkalmazására terjed ki vagy a nemzetközi katonai műveletekben (ENSZ, NATO, EU) való részvételre is vonatkozik, illetve hogy a felhatalmazás általában a fegyveres erő külföldi telepítését teszi lehetővé vagy a parlamentnek lehetősége van a katonai szerepvállalás részleteit is meghatározni (katonák száma, a bevetés hossza, alkalmazott katonai eszközök és képességek).⁵³

2010-es tanulmányukban Dietrich, Hummel és Marshall megvizsgálták az EU-tagállamok parlamentjeinek hatáskörét a nemzeti haderő külföldi alkalmazásával kapcsolatban, és kutatásukból kiderült, hogy Olaszországban, Németországban, Észtországban, Lettországban,⁵⁴ Litvániában és Szlovéniában a törvényhozás előzetes hozzájárulása szükséges a nemzeti haderő külföldi bevetéséhez akkor is, ha arra valamely nemzetközi szervezet égisze alatt vagy éppen a nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében kerül sor.⁵⁵

Bizonyos tagállamok esetében ugyanakkor csak kivételekkel tűzdelt előzetes parlamenti felhatalmazásról beszélhetünk, amikor a parlamenti felhatalmazás nem

⁵² Born, Hans – Hänggi, Heiner: *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, in Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper No. 7, Geneva, August 2005, 1–22. o. <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Use-of-Force-Under-International-Auspices> (letöltve: 2019. 08. 05.), 4–11.o.

⁵³ Mölling, Christian – Voss, Alicia von: *The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs. A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes*, in Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs Working Paper No. 1, Berlin, March 2015. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mlg_vos_WPParliamentaryApproval_March2015_01.pdf (letöltve: 2019. 08. 05.), 6–8. o.

⁵⁴ Lettországban csak a humanitárius és mentési műveletekben való részvételhez nem szükséges előzetes parlamenti felhatalmazás.

⁵⁵ Dietrich, Sandra – Hummel, Hartwig – Marschall, Stefan: *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*, in Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 21, Geneva, 2010, 1–93. pp. https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Hummel_PAKS_2010_01.pdf (letöltve: 2019. 08. 05.), 17–37. o.

terjed ki a nemzetközi kötelezettség teljesítése keretében, valamint az olyan szervezetek égisze alatt történő fegyveres erő alkalmazására, amelynek az adott ország a tagja, mint például Csehországban⁵⁶ vagy – harcérintkezéssel is járó külföldi műveletek esetében – éppen Magyarországon. Magyarország Alaptörvénye 47. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében: az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról,⁵⁷ külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról. Kivételt képez a Magyar Honvédség külföldi és a külföldi fegyveres erők magyarországi alkalmazása és állomásoztatása, amennyiben az az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul.

A parlamenti felhatalmazás skálájának másik végén pedig azok a tagállamok találhatók, amelyek törvényhozásai nem vesznek részt a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról szóló döntéshozatalban. Ezen országok közé tartozik Franciaország, Nagy-Britannia, Spanyolország, Lengyelország és Görögország.⁵⁸

II. 2. 1. 2. A KBVP európai szintű input legitimációja

A KKBP és KBVP kormányközi jellegéből adódóan az EP-nek nincs hatásköre a döntéshozatalban való részvételre, a döntéshozatal egyedüli letéteményese a Tanács. Az EUSz 36. cikke sorolja fel az EP KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos meglehetősen szűkre szabott hatásköreit:

- a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő rendszeresen konzultál az EP-vel a KKBP és a KBVP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. A főképviseelő gondoskodik arról, hogy az EP véleményét kellőképpen figyelembe vegyék;
- az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviseelőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet;
- az EP évente két alkalommal megvitatta a KKBP és a KBVP végrehajtása terén elért előrehaladást, és két jelentést fogad el ennek kapcsán: egyet a KKBP-ről, amelyet a Külügyi Bizottság, és egyet a KBVP-ről, amelyet a Biztonság- és Védelempolitikai Albizottság készít el;
- a fenti hatáskörökön túl az EP számára elsősorban közvetett befolyást biztosít a politikaterület felett a KKBP költségvetésének meghatározása. A KKBP-büdzsébe a katonai válságkezelési műveletek esetében azonban csak az ún. közös műveleti költségek tartoznak bele, amely a katonai válságkezelési missziók összköltségének csupán megközelítőleg 10 százalékát teszik ki, a kiadások oroszlánrészének finanszírozása a tagállamok bruttó nemzeti jövedelme

⁵⁶ Uo. 49–50. o.

⁵⁷ Amely alatt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 80. § 1. pontja szerint „a fegyveres erő rendeltetésszerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenysége” értendő.

⁵⁸ Uo. 56–69. o.

alapján létrehozott úgynevezett Athéné-mechanizmuson keresztül történik, amelynek meghatározására és felhasználásának felügyeletére az Európai Parlament hatásköre nem terjed ki. A KBVP-műveletek közül az EP-nek lényegében tehát csak a teljes egészében a KKBP-költségvetésből finanszírozott polgári válságkezelési műveletekre van közvetett befolyása.

II. 2. 1. 3. A KBVP transznacionális szintű input legitimitása

Az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyv 9. és 10. cikke foglalkozik a parlamentek közötti együttműködés kérdésével.⁵⁹ „Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belül a parlamentek közötti hatékony és rendszeres együttműködés megszervezésének és előmozdításának módját. Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen 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 kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika, – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát – megvitatása céljából parlamenti konferenciákat is szervezhet. A konferencia által megfogalmazott észrevételek a nemzeti parlamenteket nem kötelezik, és azok álláspontját nem befolyásolják.”

A jegyzőkönyv vonatkozó cikkeiből kitűnik, hogy az interparlamentáris konferencia hatásköre meglehetősen korlátozott, az a KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos kérdések megvitatására, nem kötelező erejű észrevételek, vélemények megfogalmazására, valamint az információcserére terjed ki.

II. 2. 2. A KBVP output legitimitása

A KBVP output vagy teljesítményalapú legitimitása kapcsán azt vizsgáljuk, hogy a politika területe milyen hatékonysággal képes kielégíteni bizonyos közjavakkal – esetünkben a biztonsággal és a védelemmel – kapcsolatos igényeket, elvárásokat.

A demokratikus legitimitás teljesítményalapú megközelítése kapcsán természetesen kiemelt jelentősége van a közvéleménynek; az európai integrációs projekt kapcsán a közvélemény szerepe jelentősen felértékelődött a Maastrichti Szerződés megerősítését elutasító dán referendum következtében. Ekkortól rendszeres hivatkozási alap az uniós polgárok részéről megnyilvánuló „permisszív konszenzus” az integráció továbbfejlesztését célzó intézkedések igazolása során.⁶⁰

Az Eurobarométer 1989 óta rendszeresen vizsgálja az integráció kulcsterületeire vonatkozó közvélemény alakulását, beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát is.

⁵⁹ Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a KKBP/KBVP feletti interparlamentáris transznacionális parlamenti scrutiny-t nem a Lisszaboni Szerződéssel vezették be, az korábban is működött, mégpedig a Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlésén keresztül, egészen annak 2011. június 30-i megszűnéséig.

⁶⁰ Wagner: i. m. 11–12. o.

Az 1989-től készített közvélemény-kutatásokat vizsgálva megállapítható, hogy a válaszadók nagy többsége támogatja a KBVP-t, azonban ahogy arra Wagner is rámutat, ez a támogatás a KBVP-nek mint az európai integráció egyik meghatározó projektjének, szakpolitikájának szól, és nem a KBVP válságkezelési tevékenységének in concreto. Azt is érdemes megemlíteni, hogy a KBVP támogatottsága csökkenő tendenciát mutat – még ha a támogatók aránya így is meghaladja az 50 százalékos átlagosan – amikor a nemzeti és az európai védelem közötti preferenciára irányul a kérdés. A KBVP támogatottságának mértéke ráadásul nagyon eltérő képet mutat tagállamonként. A semleges – mint például Svédország és Írország – vagy éppen atlantista – mint például az Egyesült Királyság – tagállamok közvéleménye rendszerint jóval kisebb mértékben támogatja a KBVP-t, és az sem ritka, hogy a válaszadók abszolút többsége a biztonság- és védelempolitika nemzeti kereteit preferálja a KBVP-vel szemben.⁶¹

Christopher Bickerton a KBVP teljesítményalapú legitimitációjának egy nagyon fontos akadályára hívja fel a figyelmet 2007-es tanulmányában, amelyben összefüggést tár fel a KKBP/KBVP belső funkcionálitása és a politikaterületek külső hatékonysága között. Bickerton a KKBP/KBVP létrehozatalának és fejlesztésének belső funkcionálitását az úgynevezett kárcsökkenésben, kárenyhítésben látja, azaz a tagállamok közötti feszültség kezelésében, a helyzet eszkalációjának és ezzel az esetleges dezintegráció elkerülésében. Véleménye szerint a KKBP előzményeként létrehozott külpolitikai egyeztető mechanizmus, az Európai Politikai Együttműködés (EPE) egyrészt a '70-es évek gazdasági válságai kapcsán alkalmazott egyoldalú nemzeti gazdaságpolitikai válaszlépések, valamint a détente és ezzel összefüggésben az USA csökkenő amerikai szerepvállalásával kapcsolatos félelmekre adott eltérő tagállami reakciók szülte feszültség oldását szolgálta elsődlegesen, az EPE valós külső tevékenysége és hatékonysága másodlagos volt. A KKBP 1992-es létrehozatala kapcsán a német újraegyesítés generálta félelmek és tenzió, míg az Unió első biztonsági stratégiájának⁶² 2003-as kidolgozásával összefüggésben pedig az Egyesült Államok iraki szerepvállalása és a kibontakozó amerikai unilaterális kül- és biztonságpolitika okozta feszültség miatt volt szükség a kárenyhítésre.⁶³

Bickerton gondolatmenete időtállóan bizonyult, ha a KBVP fejlesztésének jelenlegi lépéseit vizsgáljuk, hiszen az állandó strukturált együttműködés és a közös európai védelmi ipar létrehozatalára, a védelmi képességek fejlesztésére és az EU valamint a NATO kapcsolatok szorosabbra fűzésére irányuló reformok elindítására az EU-tagállamok közötti olyan súlyos viták keretében került sor az elmúlt években mint a gazdasági és pénzügyi válság kezelése, a migráció, valamint a Brexit.

⁶¹ Uo. 13–15. o.

⁶² A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy letölthető: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

⁶³ Bickerton, Christopher J.: *The Perils of Performance: EU Foreign Policy and the Problem of Legitimation*, in *Perspectives: Review of Central European affairs* 28., 24–42. o. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=240751> (letöltve: 2019. 08. 05.), 26–32. o.

A teljesítményorientált legitimitáció-megközelítés egy következő fontos dimenziója a helyi részvétel/helyi felelősségvállalás (local ownership) és az ennek révén biztosítható fenntarthatóság, valamint legitimitáció problematikája. Az EU válságkezelési műveleteinek jelentős része – mind a katonai, mind a polgári missziók esetében – úgynevezett képességépítő (capacity building) mandátummal bír és jellemzően a jogállamiságra, a jó kormányzás kialakítására és megszilárdítására, valamint a biztonsági szektor reformjára irányul. Az EU tudás, tapasztalat, a bevált gyakorlatok, intézményi és szabályozási struktúrák, technológiák és anyagi eszközök rendelkezésre bocsátásával látja el tipikusan képességépítési feladatait.⁶⁴

A képességépítés során azonban nemcsak a donor, hanem a kedvezményezett állam felelőssége is az eredmények realizálása, valamint fenntartása; a képességépítés sikeressége tehát alapvetően belső, endogén tényezőkre vezethető vissza.⁶⁵ Éppen ezért a képességépítésre fókuszáló válságkezelési műveletek hatékonyságának elemzése kapcsán rendre felmerül a helyi részvétel kérdése, azaz ezek a missziók akkor eredményesek és fenntarthatók, amennyiben a helyi szereplők (a kormány és kormányzati intézmények, önkormányzatok, civil szervezetek és az egyének) is hozzájárulnak a képességépítésre irányuló erőfeszítésekhez.⁶⁶ Ahogy arra Edmunds is rámutat, a helyi részvétel elve a legitimitás szempontjából is kulcsfontosságú, azaz a donor tevékenységét úgy kell megtervezni és végrehajtani, hogy az érthető, kívánatos és átlátható legyen a helyi szereplők számára.⁶⁷

A helyi részvétel gyakorlati megvalósításával kapcsolatban azonban számos probléma merült fel az EU válságkezelő műveletei végrehajtása során, ami miatt Edmunds, Juncos és Algar-Faria „vékony helyi legitimitású” műveleteknek titulálta az Unió afrikai és balkáni katonai és polgári képességépítő műveleteit.⁶⁸ Először is ki kell emelni a lokális politikai és társadalmi viszonyok meghatározó szerepét. Szomáliában például a klán-alapú hatalmi viszonyok nagyban befolyásolták a képességépítésben érintett szervezeteken, intézményeken belüli kinevezések és előléptetések alakulását.⁶⁹ Bosznia-Hercegovinában pedig a daytoni békerendezés eredményeképpen kialakult – és mára sok tekintetben az ország továbbfejlődésének gátlójává vált – többszintű és többszereplős politikai struktúra és fragmentált társadalom önmagában a helyi szerepvállalás és ebből következően a hatékonyság, fenntarthatóság és a széles körű

⁶⁴ Edmunds, Timothy – Juncos, Ana E. – Algar-Faria, Gilberto: *EU local capacity building: ownership, complexity and agency*, in *Global Affairs* 2018, Vol. 4, NOS. 2–3, 227–23. o. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23340460.2018.1528878> (letöltve: 2019. 08. 05.), 227. o.

⁶⁵ Kühl, Stephan: *Capacity development as the model for development aid organizations*, in *Development and Change*, 40 (3), 2009, 551–577. o., 560. o.

⁶⁶ Donais, Timothy: *Peacebuilding and local ownership: Post-conflict consensus-building*, Routledge, 2012, 1. o.

⁶⁷ Edmunds, Tim: *Maritime Capacity Building in the Horn of Africa: States of Somalia*, in *EU-CIVCAP Working Paper No. 01–17*, May 2017. https://research-information.bristol.ac.uk/files/111316847/eucivcap_workingpaper_01_17_edmunds.pdf (letöltve: 2019. 08. 05.), 15. o.

⁶⁸ Edmunds – Juncos – Algar-Faria: i. m. 235. o.

⁶⁹ Uo. 231. o.

helyi legitimitás gátját jelenti.⁷⁰ Szintén problematikus, hogy egy-egy képességépítésre szoruló államban több donor is futtat párhuzamosan programokat, műveleteket. A donorok, valamint a sok esetben egymással átfedésben lévő tevékenységük között nincsen koordináció, sőt esetenként versengenek egymással a helyi szereplők bevonásáért, ami frusztrációt kelthet az utóbbiakban. Ahogyan arra Edmunds és szerzőtársainak egyik interjúalánya is rámutat: „A nemzeti hadsereg kiképzése rendkívül nehéz, különösen, ha különböző országok próbálnak segíteni, mindegyikük különböző kiképzési módszerrel.”⁷¹ Meg kell említenünk továbbá a helyi szereplők nem megfelelő mértékű bevonását a műveletek tervezésébe és végrehajtásába, ami a helyi igények figyelembevétele és az átláthatóság hiátusát eredményezi.⁷²

III. ÖSSZEGZÉS

Az EU válságkezelési tevékenysége legitimitációjának vizsgálata kapcsán tehát megállapítható, hogy annak mindegyik dimenziójában súlyos hiányosságokkal, úgynevezett legitimitáció-deficittel küzd. A jogi-normatív legitimitás európai uniós felhatalmazása kapcsán láthattuk, hogy az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel az EU válságkezelési tevékenysége felett, az lényegében uniós bírósági kontroll nélkül működik. Ezért, és az EU öndefiníciója miatt is fontos a jogi-normatív legitimitás nemzetközi jogi szegmense, amely lényegében az ENSZ BT felhatalmazásához történő ragaszkodást jelenti a fegyveres erő alkalmazása kapcsán. Azt is láthattuk azonban egyrészt, hogy nem kötelezi kógens uniós norma ennek megszerzésére az EU-t, másrészt, hogy az ENSZ BT felhatalmazása önmagában is vitatott legitimitációs bázis.

A legitimitás politikai és szociológiai dimenzióiban szintén komoly hiányosságokat tapasztalhatunk mind az input, mind az output legitimitást vizsgálva. A KBVP-műveletek indításával kapcsolatos parlamenti hatáskörök vizsgálata révén világossá vált, hogy mind nemzeti, mind uniós, mind transznacionális szinten problémás a politikaterület feletti parlamenti ellenőrzés biztosítása az eltérő tagállami alkotmányos szabályozások, valamint az EP és az interparlamentáris konferencia meglehetősen szimbolikusra szabott hatáskörei okán. Tekintettel arra, hogy nem valószínű a nemzeti alkotmányok összehangolása a fegyveres erők alkalmazásának parlamenti kontrollja tekintetében, és az sem reális, hogy egy esetleges következő alapszerződés-módosítás kapcsán az EP hatáskörét számottevően növelnék a KBVP területén, a legtöbb potenciál a transznacionális parlamenti scrutiny erősítésében rejlik, bár e téren sem lehetünk túlzottan optimisták, tekintettel a nemzeti parlamentek és az EP között tapasztalható rivalizálásra.

⁷⁰ Uo. 234. o.

⁷¹ Uo. 232. o.

⁷² Uo. 234. o.

A teljesítményalapú output legitimitás kapcsán láthattuk, hogy a KBVP-re vonatkozó közvélemény-kutatási adatok sokkal inkább a politikaterülettel kapcsolatos elvárásokat, semmint a KBVP-műveleti teljesítményének értékelését jelentik az uniós polgárok részéről. Az output legitimitást meghatározó másik fontos elem a helyi részvétel és felelősség területén is súlyos hiányosságok tapasztalhatók, amelynek csökkentésére szolgálna az EU által oly sokszor hangoztatott⁷³ átfogó megközelítés elemeinek konzekvens érvényesítése. Az átfogó vagy integrált megközelítésnek számos definíciója létezik, azonban az uniós interpretáció két fontos elemét különbözteti meg, egyrészt a polgári és katonai koordinációt, amely lényegében a válságok kezelésében illetékes uniós polgári és katonai szereplők, szervek és eszközök EU-n belüli koordinációját jelenti, másrészt a polgári és katonai együttműködést, amely alatt az EU fegyveres erői és az EU-n kívüli szereplők (nemzetközi szervezetek, a válságkezelésben érintett ország kormányzati szervei, helyi önkormányzatok, civil lakosság) közötti kooperáció értendő.⁷⁴ A helyi részvétel és felelősség követelményének fokozottabb érvényesítéséhez az utóbbi fejlesztésére volna szükség, már csak azért is, mert ezen a területen várható el legrealisabban az EU válságkezelési tevékenysége kapcsán tapasztalható legitimitás-deficit csökkentése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BALÁZS Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*, Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- BARTHA Orsolya: *A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolásuk*. In Ádány Tamás Vince – Bartha Orsolya – Törő Csaba (szerk.): *A fegyveres összeütközések joga*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2009.
- BICKERTON, Christopher J.: *The Perils of Performance: EU Foreign Policy and the Problem of Legitimization*, in *Perspectives: review of Central European affairs* 28., 24–42. o.
- BJÖRKDAHL, Annika – STRÖMVIK, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures*. Danish Institute for International Studies Report, 2008.
- BLOKKER, Niels: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalition of the Able and Willing'*, in *EJIL* (2000), Vol. 11, No. 3, 541–568. o.
- BORN, Hans – HÄNGGI, Heiner: *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, in Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper No. 7, Geneva, August 2005, 1–22. o.
- DIETRICH, Sandra – HUMMEL, Hartwig – MARSCHALL, Stefan: *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*, in Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 21, Geneva, 2010.
- DONAIS, Timothy: *Peacebuilding and local ownership: Post-conflict consensus-building*, Routledge, 2012.

⁷³ Molnár: i. m. 215. o.

⁷⁴ Council of the European Union: *EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operaton 11716/08 Brussels, 11 July 2008, 5. o.*

- DUCHÉNE, Francois: *The European Community and the Uncertainties of Independence*, in Kohnstamm, Max – Hager, Wolfgang (eds.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, London, Macmillan, 1973, 1–22. o.
- EDMUNDS, Tim: *Maritime Capacity Building in the Horn of Africa: States of Somalia*, in EU-CIV-CAP Working Paper No. 01–17, May 2017.
- EDMUNDS, Timothy – JUNCOS, Ana E. – ALGAR-FARIA, Gilberto: *EU local capacity building: ownership, complexity and agency*, in *Global Affairs* 2018, Vol. 4, NOS. 2–3. o., 227–239. o. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23340460.2018.1528878>
- GALANTINO, Maria Grazia: *On the comprehensiveness and legitimacy of CSDP*, in Feichtinger, Walter – Freire, Maria Raquel – Galantino, Maria Grazia: *EU's Role in Multilateral Crisis Management*, Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports, 2013, 5–14. o.
- GÁLIK Zoltán: *A közös európai külpolitika kutatásának elméleti keretei*. In *Külügyi Szemle* 2005/ tavasz-nyár, 105–118. o.
- GAZDAG Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
- GAZDAG Ferenc: *Teóriák az integráció külpolitikájáról*. In *Európai Tükör* 2005/2. szám, 19–39. o.
- JUHÁSZ Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015.
- JUHÁSZ Krisztina: *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának szerepe a migrációs válság kezelésében: az EUNAVFOR MED/ Sophia művelet*. In Besenyő János – Miletics Péter – Orbán Balázs (szerk.): *Európa és a migráció*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019, 364–382. o.
- JUHÁSZ Krisztina: *Kettős demokráciadeficit, avagy az EU közös kül- biztonság- és védelempolitikája parlamenti elszámoltathatóságának kérdőjelei*. In Juhász Krisztina (szerk.): *Az első 25 év. A szegedi Politológiai Tanszék jubileumi tanulmánykötete*, Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2018, 83–97. o.
- KAJTÁR Gábor: *„A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után”*. In *Európai Jog* 2010/4. szám, 3–14. o.
- KAJTÁR Gábor: *Az erőszak tilalma*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor)*. http://real.mtak.hu/83265/1/az_eroszak_tilalma_u.pdf (letöltve: 2019. 07. 31.)
- KÜHL, Stephan: *Capacity development as the model for development aid organizations*, in *Development and Change*, 40 (3), 2009, 551–577. o.
- MANNERS, Ian: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, Volume 40, Number 2, 235–258. o.
- MERLINGEN, Michael: *EU Security Policy. What It Is, How It Works, Why It Matters*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2012, 117–125. o.
- MOLNÁR Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- MORRIS, Justin – WHEELER, Nicholas J.: *The Security Council's Crisis of Legitimacy and the Use of Force*, in *International Politics*, 2007, 214–231. o.
- MÖLLING, Christian – VOSS, Alicia von: *The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs. A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs Working Paper No. 1*, Berlin, March 2015.
- NYE, Joseph: *Soft Power*, in *Foreign Policy*, No. 80, Autumn 1990, 153–171. o.
- REHRL, Jochen – WEISSERTH, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Vienna, Armed Forces Printing Shop, 2010.
- STEPHEN, Matthew D.: *Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 31:1, 96–121. o.

- TARDY, Thierry: *Operation Sophia. tackling the refugee crisis with military means*. Europaen Union Institute for Security Studies. https://www.files.ethz.ch/isn/193999/Brief_30_Operation_Sophia.pdf (letöltve: 2019. 08. 02.)
- TÖRÖ Csaba: *Az Európai Unóról szóló szerződés 42. cikkének magyarázata*. In Osztivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. Kommentár, Budapest, Complex Kiadó, 2011.
- TÖRÖ Csaba: *The Practice and Patterns of EU Military Operations in Concert with the United Nations*, in *Journal of Conflict and Security Law*, July 2015. https://www.researchgate.net/publication/283890563_The_Practice_and_Patterns_of_EU_Military_Operations_in_Concert_with_the_United_Nations (letöltve: 2019. 08. 01.)
- WAGNER, Wolfgang: *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy*, European Institute of Security Studies Occasional Paper No. 57, April 2005.