



Csatlós Erzsébet PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

Az Európai Unió civil válságkezelési politikájának kialakulása és működése

1. Bevezetés

Az elmúlt rövid, de nagyon intenzív történelmi időszakban bebizonyosodott, hogy a világ válságait kizárólag a fegyveres erők alkalmazásával megoldani nem lehetséges, azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy a válságok kezelésében a fegyveres erők nem nélkülözhetők. A '90-es évek válságainak hatására azonban egyértelművé vált, hogy a hangsúlyt a megelőzésre, valamint a civil válságkezelésre kell helyezni, és a fegyveres vitarendezést *ultima ratio* eszközként kell talonban tartani.

Az Európai Unió (EU) sokáig nem rendelkezett külpolitikai vonulattal, azonban a gazdasági ereje szükségképpen megkívánta a közös külpolitikai megnyilvánulásokat. Jelenleg az Európai Unió lakossága közel 500 millió emberrel Kína és India után a harmadik legnagyobb a világon. A méretek és a gazdasági erő azonban felelősséggel jár együtt.¹ A hatékony közös fellépések szükségességéről az 1990-es években Jugoszlávia felbomlását követően Délkelet-Európában kitört konfliktusok győzték meg az EU vezetőit. A világ különböző pontjain az 1990-es években 200 milliárd euróba került a nemzetközi közösségnek a különböző konfliktusok kezelése, amelyek nem csekély halálos áldozatot kívántak. Mindezt megelőzéssel, civil válságkezeléssel elkerülhető lett volna.

Az európai integráció és az EU bővítése az elmúlt fél évszázadban hozzájárult az európai konfliktus-megelőzéshez. Az Unió sikeresen közreműködött abban, hogy az európai kontinens nagy részén elterjedjen a demokrácia, a jólét, a biztonság és stabilitás. Az 1990-es

¹ Az EU szerepe a világban - Az Európai Unió külpolitikája, Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság Kiadványok, Brüsszel, 2007, p. 3.

évek során ez a békeprojekt a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében az EU külső politikájának központi elemévé vált.²

Az EU jelenlegi konfliktus-megelőzési tevékenységei összekapcsolódnak a konfliktusok megelőzésével foglalkozó más nemzetközi szervezetével. A koordináció magától értetődő a konfliktusok helyszínén (Kongói Demokratikus Köztársaság, Libanon stb.), valamint a parancsnokságok szintjén (az összekötő tisztviselőkkel, valamint az ENSZ Béketeremtő Bizottságának nyújtott támogatás révén). Az EU a konfliktus-megelőzéssel foglalkozó egyéb szereplőkkel – többek között az ENSZ-szel, az OECD-vel, az EBESZ-szel és a NATO-val – fenntartott szilárd partnerségekre támaszkodik.

De hogyan, milyen lépésekben jutott el idáig egy alapvetően gazdasági jellegűnek indult integráció? Sikeresen tudja-e teljesíteni a kitűzött célt, milyen nehézségekkel kell szembenéznie, egyáltalán alkalmas-e az EU békés vitarendező illetve válságkezelési funkció ellátására? A dolgot ezekre a kérdésekre próbál választ adni.

2. A konfliktus-megelőzés és a békés vitarendezés mibenléte, koncepciójának változása

A történelem folyamán számos esetben bebizonyosodott, hogy államok bármilyen területen felmerült igényeik kielégítése érdekében képesek alkalmazni a legvégső eszközt, a háborút. Ennél enyhébb, és kevésbé kritikus helyzet az érdeellentétben megnyilvánuló konfliktus. Sokféle oka lehet egy konfliktus kialakulásnak: geopolitikai, reálpolitikai (hatalom; presztízs), ideálpolitikai szempontok (ideológiák, demokrácia, diktatúra), gazdaságpolitikai (gazdasági összefüggések, pl. olajforrások ellenőrzése) okok. A konfliktus feloldásának egyik esete annak békés megoldása, ha ez nem sikerül, akkor a válságból háború nő ki. A háború és a konfliktus megoldása között van egy köztes terület, a válság kezelése. Ez tulajdonképpen egy folyamat, ami a fennálló, még el nem mérgesedett helyzet stabilizálását takarja, és legfőbb célja, hogy ameddig a megoldástól távol vannak a felek, addig legalább ne súlyosbodjanak. Minden háborút válság előz meg, de nem minden krízis, válság vezet háborúhoz. Ennek megfelelően a válságkezelés olyan komplex fogalom, amely magában foglalja mindazon politikai, katonai, gazdasági és humanitárius tevékenységet, amelynek célja valamely a válság kiszélesedésének, újjáéledésének megakadályozása, a békés állapothoz való visszatérés

² *Construire notre avenir commun, défis politique et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013.* Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 10 février 2004, p. 26.

elősegítése.³ Ennek mindazon ága, amely katonai eszközök nélkül valósul meg, a civil válságkezelés területére tartozik.

Az államok közötti békés, vagyis nem katonai eszközökkel való konfliktuskezelés általános kötelezettségét a vesztfáliai békeszerződés óta számos alkalommal meghatározták,⁴ az ENSZ pedig a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető helyzetek orvoslására is kiterjeszti azt.⁵ A nemzetközi viták békés elintézésének elve tehát több mint szerződéses norma, egyike a nemzetközi jog általános szabályainak, amelynek kógens jellegét sem szokták megkérdőjelezni.⁶

Nemcsak az ENSZ, hanem a nagyhatalmak részéről is megfigyelhető egyfajta aktivitás a konfliktusok rendezése terén, így jócskán született gyakorlati példa a békefenntartás területén. Másfelől a hidegháborút követő időkben előtérbe kerültek az államon belüli konfliktusok, és ezek jellegüknél fogva teljesen más kezelési módot kívántak. A nemzetközi közösség is ennek megfelelően más technikákat, eszközöket igyekezett kidolgozni, és elsősorban a politikai, szociális és társadalmi tényezőket is alapul véve a szilárd, és a fenntartható béke megteremtését tűzték ki célul.⁷

A XX. század második felének új kihívásaira először - 1992-ben - az ENSZ adott választ keretdokumentumában⁸. Az akkori főtitkár, *Boutros Ghali* által jegyzett dokumentum leszögezte, hogy az eddigi cselekményektől eltérően a mostani helyzetben már sokkal komplexebb feladatokkal kell szembenézni, mint korábban, ki kell szélesíteni a válságkezelés eszköztárát elsősorban a korai észleléssel kezdve, hogy nagyobb esélyt kaphasson a békés vitarendezés. Ennek céljából az ENSZ fokozottan együttműködik az olyan regionális szervezetekkel is, mint az EU. Korábban, az ún. *első generációs vagy tradicionális békefenntartás jellemezte az ENSZ tevékenységét*, mely esetben a kényszerítés nélküli,

³ HOUBEN, Marc: *International Crisis Management: the approach of European States*. Routledge, New York, 2005. p. 18-21.

⁴ *Pacific Settlement of International Disputes (Hague I)*; October 18, 1907, Article 1.; *Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends*, Doc. ONU A/RES/37/10, (1982).; 68e sess. plén 1982.; ECONOMIDES, Constantin: *La déclaration de Manille sur le règlement des différends internationaux*. Annuaire français de droit international, volume 28, 1982. p. 613-633.
DUPUY, Pierre-Marie: *Droit International Public*. 2^{ème} édition, Dalloz, 1993, p. 405.

⁵ ENSZ Alapokmány, *Charter of the United Nations*. 24 October 1945, 1 UNTS XVI., [a továbbiakban: ENSZ Alapokmány] 33. cikk.

⁶ BRUHÁCS, János: *Nemzetközi jog I. Általános rész.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1988, p. 214-215.; BALÁZS, Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU-kapcsolatok fejlődése*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, p. 343-344.; Ld. ENSZ Alapokmány, 40-42. cikk

⁷ PATRY, BLOCH-LAINÉ Amaya: *L'Union européenne et la 'soft security': les attributs de la puissance civile*. Annuaire Français de Relations Internationales AFRI 2000, volume I Editions Bruylant, Bruxelles. <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/amaya2000.pdf> (05.06.2010); GAZDAG, Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó, 2005, p. 233.; BALÁZS, i.m. p. 343-344.;

⁸ *Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General on UN Peace Keeping Activity, 17 June 1992, A/44/277-S/24111, [A továbbiakban: Agenda for Peace]

mandátum nélkül, de katonai segítséggel végrehajtott műveletekről beszélhetünk, ahol a cél a békés megállapodások előfeltételeinek megteremtése volt. Elindulásukra csak az érintett államok beleegyezésével kerülhetett sor, ennek megfelelően alacsony kockázattal jártak, nem volt szükség nagy létszámú haderőre, így nagyobb költségvetésre sem. A megváltozott igényeknek megfelelően ettől meg kell különböztetni a *második generációs válságkezelést*, amely a hidegháborús viszonyok befejezését követően jellemezte a világot, és az új keletű problémák megoldására az első generációs válságkezelésből módosult. Az államok közötti vitákat ugyanis egyre nagyobb mértékben felváltotta az államon belüli, a gazdasági, szociális, és egyéb körülmények miatti konfliktusok köre.⁹ A fentebb ismertetett okok miatt a tradicionális válságkezelést jellemző fogalmakat, mint a pártatlanságot, semlegességet, önvédelmet és a konszenzust átértelmezték, és egyre inkább a béketeremtés irányába tolódott el az ENSZ politikájának célja. A béke fenntartása azonban önmagában nagyon ritkán vezet, vezetett a konfliktus rendezéséhez: felismerték, hogy a konfliktust követően is aktív beavatkozásra van szükség, mely téren hatékony fellépés csak a politikai, gazdasági, katonai, rendészeti és humanitárius munka összehangolásával lehetséges. Ez jellemzi a második generációs válságkezelést, amelyet a következő eszközök jellemeznek.¹⁰

1. *A preventív diplomácia* azt hivatott szolgálni, hogy a szemben álló felek közötti vita komolyabb összeütközésbe torkolljon, esetleg fegyveres konfliktussá fejlődjön. Ennek a célkitűzésnek az eszközei a bizalomépítő intézkedések, a helyzettel kapcsolatos tények pontos összegyűjtése, a korai riasztás, a megelőző telepítés (katonai, rendőri vagy civil személyzet telepítése egy konfliktus megelőzésére a szembenálló felek közti határ egyik vagy mindkét oldalára, egyik vagy mindkét fél kérésére) és a demilitarizált zónák kijelölése.¹¹
2. *A béketeremtés* abban áll, hogy a fennálló vitának a békés eszközökkel való megoldásához segédkezik a szervezet.¹²
3. *Békefenntartás* során helyszíni katonai, rendőri vagy polgári ENSZ-jelenlétről van szó, melynek célja a helyreállt béke megőrzése, stabilizálása, a konfliktus újbóli

⁹ Agenda for Peace, 13. pont.

¹⁰ SCHRICKE, Christian: *L'Agenda de la Paix du Secrétaire général B. Boutros-Ghali - Analyses et premières réactions*. Annuaire français de droit international, volume 38, 1992, p. 11-31. *European development policy in the context of redefined foreign and security interests-the political dimension*. in: Civilian Perspective or Security Strategy? European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy. International Conference Berlin, 23 November 2004. p. 6-15.

¹¹ Agenda for Peace, III. fejezet.

¹² *Ibid*, IV. fejezet.

kitörésének megakadályozása, amely valamennyi, a konfliktusban érintett fél egyetértésén alapul.¹³

4. A *békeépítés* célja pedig a konfliktus elrendezését követő béke megerősítése polgári feladatokkal, és az intézményi vagy infrastrukturális újjáépítés segítségével. Ennek során kerül sor általában a visszatelepítésekre, a lefegyverzésre, a választások ellenőrzésére, a kormányzat megerősítésére, az emberi jogok biztosítására, valamint a nagyobb politikai részvételre való ösztönzésre.¹⁴
5. A *békekikényszerítés ultima ratio* jellegű, katonai erővel való megvalósuló intézményét szokás harmadik generációs konfliktuskezeléshez sorolni az előbbieknél későbbi megjelenése miatt. Sok tekintetben mutat hasonlóságot a humanitárius intervencióval.¹⁵

A békefenntartás és békés vitarendezés területén továbbra is az ENSZ játssza a döntő szerepet, napjainkban azonban a regionális szervezetek is bekapcsolódnak ebbe a tevékenységbe, és egyre inkább törekszenek arra, hogy együttműködjenek az ENSZ-szel, illetve, hogy esetlegesen átvegyék ezen a téren az ENSZ bizonyos feladatait.¹⁶

A konkrét feladat-meghatározásra a 2000. évi feirai csúcson került sor, amikor az uniós kormány - és államfők egyetértésre jutottak abban, hogy a civil válságkezelés prioritásai, amely területeken az EU erősíteni kívánja a képességeit, a következők: *a rendőri szervezet helyreállítása, a polgári védelem, a jogállamság helyreállítás, megerősítése és a közigazgatás újrászervezése.*¹⁷

A következőkben azt követem nyomon, hogy milyen lépésekben jutott el Európai Gazdasági Közösség az ENSZ elveinek megfelelő válságkezelési funkció felvállalásához.

3. A külpolitikai együttműködés lépcsőfokai: út a gazdasági irányvonalától a békés válságkezelési funkció kialakulásához

Kétségtelen tény, hogy a nyugat-európai integráció kezdeti lendületét biztonságpolitikai célok adták: 1951-ben az Európai Szén-és Acélközösség (ESZAK)¹⁸ azért alakult, hogy a

¹³ *Ibid.*, V. fejezet.

¹⁴ *Ibid.*, VI. fejezet.

¹⁵ *Ibid.*, VII. fejezet.

¹⁶ Presidency Conclusion, Göteborg European Council, 15 and 16 June 2001, SN 200//1/01 REV 1.

¹⁷ Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Santa Madeira de Feira les 19 et 20 juin 2000, SN 200/00. p. 6-12 et Annexe I. p. III.

¹⁸ *Ld.*, Treaty between the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the French Republic, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg and the Kingdom of the Netherlands instituting the European Coal and Steel Community. 18. 04. 1951. Paris, U.N.T.S. I-3729. p. 261.

tagállamok a hadiipar alapját képező nyersanyagok - a szén és acél – felügyeletével megakadályozzanak egy újabb háborút.¹⁹ Az Európai Védelmi Közösség (EVK) létrehozásának kudarca után,²⁰ az Európai Közösségek (EK) 1957-es megalakulásakor viszont az alapítószerződésekben nemhogy a válságkezelésről, de külpolitikai együttműködésről sem esett szó.²¹ A gazdasági együttműködés azonban nem várt sikereket hozott, és a „gazdasági óriáshoz” nem illett a „politikai törpeként” definiált szerepkör, így külpolitikai téren is megindult az integráció.²²

A felismerés a cselekvés szintjén azonban lassan haladt egyrészt, mert az önálló külpolitika folytatását a tagállamok mind a mai napig a szuverenitás egyik legfontosabb tényezőjének és fokmérőjének tekintik, így annak közvetlen irányításától nehezen válnak meg.²³ Másrészt a tagállamok egy része sokáig az EGK-t, annak gazdasági jellege miatt, nem is tartotta illetékesnek, így az EGK létrejötte után két oszlopos struktúra őrizte a nyugat-európai tagállamok biztonságát: a NATO és a Nyugat-európai Unió (NYEU).²⁴

3.1. A külpolitikai integráció gyökerei és a békés válságkezelés megjelenése: az Európai Politikai Egyesülés (EPE) és működése

3.2.1. Az EPE létrejötte

Három évvel az alapvetően gazdasági jellegű EGK és az Euratom létrehozása után - de Gaulle tábornok kezdeményezésére - ismét előtérbe került az európai politikai együttműködés

¹⁹ BALÁZS, *i.m.* p. 230., HORVÁTH, Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, 2005, p. 44.; PALÁNKAI, Tibor: *A nyugat-európai integráció*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981, p. 19-20.

²⁰ Az EVK-t létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés ratifikációja a francia Nemzetgyűlésben bukott meg. *Débats de l'Assemblée nationale du 30 août 1954, Journal Officiel Mardi 31 août 1954*. <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/ced/30aout1954-1ere-seance.asp> (16.02.2010.); *Le rejet de la ratification du traité instituant la Communauté Européenne de Défense*. <http://www.assembleenationale.fr/histoire/ced/sommaire.asp> (16.02.2010.)

²¹ Az EGK a Római Szerződés 210. cikke szerint jogi személyiséggel rendelkezik. Ez annyiban érintette a közös külpolitikát, hogy a külkereskedelemmel kapcsolatos szerződések kötését, valamint a társulási és csatlakozási szerződések aláírását az EGK saját nevében tudta megtenni.

²² BALÁZS, *i.m.* p. 230.

²³ HORVÁTH, *i.m.* p. 533.

²⁴ A szervezetet 1954-ben, az Európai Védelmi Közösség koncepciójának kudarcát követően hozták létre a Benelux államok, Franciaország, Nagy-Britannia, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország. Később Portugália, Spanyolország és Görögország is csatlakozott. A szervezet eredetileg a tagállamok gazdasági, politikai és kulturális együttműködését, valamint a közös védelmet igyekezett elősegíteni, majd a közép- és kelet-európai rendszerváltást követően a válságkezelés felé fordult. Mivel a szervezet a NATO és az Európai Unió árnyékában nehezen találta helyét, az 1999. júniusi kölni csúcson döntés született a Nyugat-Európai Unió EU-ba való fokozatos beolvasztásáról. Egy 2000. novemberi döntésnek megfelelően 2001. július 1-jével a szervezet érdemi működése megszűnt, integrálták az EU intézményeibe, névleges felszámolásra azonban 2011 júniusi hatállyal csak 2010. március 31-én került sor. *Statement of the Presidency of WEU*, Brussels, 31. 03. 2010. <http://www.weu.int/> (04.04.2010.)

igénye. Az 1961-62-ben elkészített *Fouchet-tervek* az Európai Államok Szövetsége államközi együttműködésen alapuló egységes külpolitika, és egyeztetett védelmi politika folytatását tervezték. A francia kezdeményezés végeredményben két okból vallott kudarcot: a nyugat-európai országok többsége meg kívánta óvni az Európai Közösségeket egy túlzottan is államközi jellegű együttműködéstől, s egyúttal helytelenítette a védelmi kapcsolatok lazítását az Egyesült Államokkal és a NATO-val.²⁵

Az EK 1969-es hágai csúcsértekezletén a hatok egyetértettek abban, hogy a tagállamok folytassanak különböző szintű külpolitikai egyeztetéseket, s teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait.²⁶ Egy évvel később elfogadták az ún. *Davignon-jelentést*,²⁷ amelynek alapján 1970-ben gyakorlatilag kezdetét vette az *Európai Politikai Együttműködés*. Az 1973-as dokumentum az európai identitásról szögezte le: a „*kilencek szándéka az aktív külpolitikai szerepvállalás*”,²⁸ majd a politikai irány-meghatározóként ismert, a tagállamok állam és kormányfőinek már korábban is létező találkozóit az Európai Tanács keretein belül az 1974 decemberében megtartott párizsi csúcsértekezlet után rendszeressé váltak.²⁹ Emellett a *Helsinki záróokmány* aláírásával letették a voksukat a békés válságkezelés mellett.³⁰ Az EPE két évtizeden keresztül töltötte be a Közösség külpolitikai egyeztetési mechanizmusának szerepét, amelyet csak az Egységes Európai Okmány (EEO) intézményesített 1986-ban, amikor megalakult az EPE Titkársága. A tagállamok külpolitikai együttműködése azonban nem kapott új lendületet, e téren változatlanul az egyhangú döntéshozatalon alapuló kormányközi modell érvényesült. Érdekes azonban megjegyezni, hogy az EEO megszületése előtt, 1984-ben már megszületett a későbbi Európai Unióra vonatkozó tervezet, azonban a politikai koncepciót tekintve alapvető változást tartalmazott: a szerződés szövegébe belekerült a majdani Unió célkitűzéseként a viták békés eszközzel való elrendezésének követelménye, mint külpolitikai célkitűzés.³¹

²⁵ BITSCH, Marie-Thérèse: *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Editions Complexe, 2004, p. 135-141.

²⁶ *Communiqué final du sommet de La Haye* (2 décembre 1969) Bulletin des Communautés européennes. Janvier 1970, n° 1, p. 12; 15-17.

²⁷ *Report by the Foreign Policy Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification*, 20 July 1970, Reproduced from the Bulletin of the European Communities No. 11-1970. http://aei.pitt.edu/4543/01/epc_first_report_oct_1970.pdf (02.05.2010.)

²⁸ *European Political Cooperation: Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers*, Copenhagen, 14 December 1973, http://aei.pitt.edu/4545/01/epc_identity_doc.pdf. (02.02.2010.)

²⁹ *Réunion des chefs de gouvernement. Communiqué*, dans Bulletin des Communautés européennes. Décembre 1974, n° 12, p. 7-8.

³⁰ *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Helsinki, 1 août 1975 14 I.L.M. 1295.

³¹ *Projet de traité instituant l'Union européenne*, Bulletin des Communautés européennes. Février 1984, n° 2, p. 8-26. , art. 63.para. 1.

3.2.2. Az EPE sikere és kudarca

Az eddigiekhez képest jelentős előrelépés volt a külpolitikai együttműködés óvatos formalizálása: a tagállamok megtartották maguknak a döntéshozatal jogát, amelyet a külügyminiszterek gyakoroltak az újonnan alakult, rendszeresen összeülő Politikai Bizottság diplomatákból álló szakértelme, segédlete mellett.³² Célja, hogy az EGK egyszólamú véleményként jelenjen meg a nemzetközi szinten, csak „elméleti” kérdésekben valósult meg, azaz kizárólag békés helyzetekben működött.³³ Egyik sikere a Helsinki Záróokmány elfogadása, amelyben számos nemzetközi jogi alapelv – így a békés válságkezelés – alá rendelte magát az EGK. Mihelyt azonban konkrét konfliktusok vonatkozásában lett volna szükség az egységes állásfoglalásra, az együttműködés megbukott: a tagállamok a saját nemzeti érdekeik mentén széthúztak. Az arab-izraeli válság 1973-ban, majd az azt követő olajválság, a ciprusi helyzet, vagy a Falkland-háború. A felsorolás végtelen, de az eredmény ugyanaz: az EPE működését tekintve eredménytelen.³⁴ Két különösen jelentős esemény volt az, ami végül felnyitotta a szemeket, és a *közös kül- és biztonságpolitika* kialakulásához vezetett: a kuvaiti,³⁵ illetve a jugoszláv válság a '90-es évek elején.³⁶ Ez a két teljesen eltérő gyökerű nemzetközi helyzet feltárta Európa megosztottságát, a biztonságpolitikai kérdésekkel

³² GEORGE, Stephen-BACHE, Ian: *Politics in the European Union*. Oxford University Press, 2001, p. 395-396.

³³ GAZZO, Emanuele: *Vous avez dit "coopération politique européenne"?* Europe, 07 octobre 1987, n° 4633, p. 1.

³⁴ GAZDAG, *i.m.* p. 220.; KENDE, Tamás – SZÚCS, Tamás: *Európai Közjog és Politika*. Osiris, Budapest, 2002, p. 146-147. ; GEORGE - BACHE, *supra* p. 397.; BALÁZS, *supra* p. 219. ;

³⁵ A konfliktus alapja alapvetően abban állt, hogy Irak 1990. augusztus 2-án lerohanta és elfoglalta Kuvaitot, erre az USA ENSZ-szankciókért folyamodott, majd amikor ezek sikertelensége világossá vált, akkor a fegyveres beavatkozás mellett döntött. Az Öböl-háború jó okot adott Európa számára, hogy egységes választ adjon egy nemzetközi konfliktusra, azonban a klasszikus együttműködési problémák itt is ugyanúgy felütötték a fejüket, holott még az egységes, a Biztonsági Tanácsban képviselt álláspontot, amit azonban Franciaország a nemzeti érdekei miatt felrúgott: 3 millió választópolgára Szaddám Husszeinnel szimpatizáló mohamedán állampolgár, ő volt Irak második legnagyobb fegyverszállítója, valamint veszélybe kerülhetett volna az ország arbarat hírneve, valamint a gaulle-ista hagyományoknak megfelelő amerikaellenesség is. BACHES OPI – FLOYD, *i.m.* p. 305.; GAZDAG, *i.m.* p. 231-232.

³⁶ Az 1990-ben kirobbant jugoszláv válság átívelt az 1992-ben létrejött második pilléren. Itt a legfőbb probléma a *status quo* megőrzése, és az egészen 1991 ősziéig fenntartott, többek között az EU által nagyra becsült Helsinki záróokmányban is deklarált határok sérthetlenségének elve volt, amihez a hatalmak tartották is magukat. A válság kezelése során a CFSP-vé időközben átalakult EPC nem lépett idejében a kirobbanás megakadályozása érdekében, a konfliktuskezelésre, megoldásra viszont gyakorlatilag minden hathatós eszközt megpróbált bevetni, azonban nem sok siker övezte a tevékenységét. Az ENSZ-szel együttműködve elsősorban békés eszközökkel kisebb sikereket is értek el. A CFSP-nek része volt a horvát-szerb tűzszünet létrehozásában, a macedóniai és a dunai megfigyelők telepítésében, valamint részlegesen védett területek kialakításában és megfigyelésében. A kijelölt közvetítők békekonferenciákat szerveztek, béketerveket készítettek, békefenntartókat küldtek, segélyeket folyósítottak, hogy ezáltal járuljanak hozzá a háborúból eredő szenvedés enyhítéséhez, de a krízist végső soron katonai beavatkozás oldotta fel. TARDY, Thierry: *L'ONU et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995): faillite d'une institution, faillite des États ?* Presses Universitaires de France Relations internationales 2006/4 - n° 128. p. 38.; GHEBALI, Victor-Yves: *La cogestion du conflit yougoslave par les organisations internationale: beaucoup de bruit pour rien*. Le Trimestre du monde, no 24 (4), 1993, p. 167-184.

kapcsolatos közös megegyezés kialakítására, és az EU külkapcsolatok terén való összhangjának és hatékonyságának javítására való hajlandóságot is ösztönözte. Rávilágított a következőre: az ilyen, és ehhez hasonló háborúvá durvult konfliktusok azáltal, hogy instabilitást idéznek elő, nagymértékben negatív irányba befolyásolják a nemzetközi gazdasági viszonyokat, így az EGK létét is. Ennek egyetlen megoldása van: ha megelőzik, illetve ha békés úton, civil eszközökkel feloldják őket, katonai erővel pedig csak a legvégső esetben élnek. Ez volt az alapja az ENSZ új válságkezelési koncepciójának, amelyet a későbbiekben az EGK is vezérelvként követett.

Az EPE gyengeségét gyakran hozzák kapcsolatba a közösségi intézményrendszerrel való kapcsolat hiányával, az ugyanis nem volt része a közösségi jognak (az ún. első pillér), az saját maga kezdte kialakítani működésének kereteit: a fő szerv, a *Politikai Bizottság* számos szakértői bizottságot, szakértői hálózatot, munkabizottságot és különböző vitafórumot hozott létre, kialakította saját elektronikus kapcsolattartó és monitoring rendszerét (COREU), formális csatornákon keresztül összekapcsolta tagállamai diplomatait, és így lehetővé tette a gyors, hatékony kapcsolatfelvételt, és – legalábbis – a gyors döntés-előkészítést.³⁷

3.2.3. A KKBP létrejötte és a civil válságkezelés

Az Európai Unióról szóló szerződés új alapokra helyezte a tagállamok külpolitikáját, miután a politikai együttműködés szintjéről előrelépett a föderatív hangzású „közös külpolitika” felé, és a létrehozott Európai Unió második pillérévé tette az ún. közös kül- és biztonságpolitikát (KKBP). A közös külpolitika az Európai Unió Szerződésének 1992-es létrehozásakor³⁸ azonban még nem értett meg arra a szintre, hogy önálló jogi személyiséggel a nemzetközi rendszer teljes jogú tagja lehessen, hiszen a tagállamok szuverenitásának egyik legérzékenyebb területe sérülne önálló külpolitikájuk részleges vagy teljes feladásával. Ezzel összhangban azonban a tagállamok e politikát a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják. Célkitűzései az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban; az Unió biztonságának megerősítése minden formában; a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek

³⁷ GÁLIK, Zoltán: *A közös európai kül- és biztonságpolitika történelmi tapasztalatai és a Lisszaboni Szerződés.* <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=MVVYUP> (16.07.2010.)

³⁸ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1992). OJ C 224 of 31 August 1992, [a továbbiakban: Maastrichti Szerződés] Title V., p. 94.

Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta³⁹ célkitűzéseivel összhangban, beleértve azokat is, amelyek a külső határokra vonatkoznak; a nemzetközi együttműködés előmozdítása; valamint a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.⁴⁰

Az EU Szerződés kötelezte a tagállamokat, hogy tevékenységüket a nemzetközi szervezetekben hangolják össze, illetve arra, hogy tartózkodjanak minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, vagy ronthatja az Unió nemzetközi összetartó erejét.⁴¹ Tekintettel arra, hogy a KKBP kormányközi alapon jött létre, a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei játszottak meghatározó szerepet irányításában. Az együttműködés *általános irányelveit* az Európai Tanács határozta meg,⁴² a döntéseket általában az Általános Ügyek Tanácsa (Külügyminiszterek Tanácsa) hozta, a végrehajtást pedig a soros elnökséget adó ország koordinálta. A nemzetközi helyzet figyelemmel kísérését, a politikai egyeztetést és előkészítést, a döntések kialakítását, a folyamatos kapcsolattartást a Politikai Bizottság, illetve alsóbb szinteken a külügyminisztériumok ún. „*európai levelezőinek*” munkacsoportjai végezték, akik napi kapcsolatban álltak egymással. Maastrichti szerződés két jogforrást vezetett be a KKBP gyakorlati működtetéséhez, a *közös állásfoglalást* és a *közös akciót*.⁴³ Ezek szerint amennyiben a Tanács úgy dönt, a tagállamok közös állásfoglalást alakítanak ki, amely alapján a tanács elnöksége nyilatkozatot adhat ki, illetve harmadik államnál interveniálhat. A KKBP legfőbb eszköze a közös akciók kidolgozása, és megvalósítása lett, amelyről a tagállamoknak egyhangúan kellett kötelező erejű döntést hozniuk.⁴⁴

A saját szervezeti keretek mellett specifikus védelempolitikai intézkedéseket is hozott a Maastrichti Szerződés: a NYEU-t az Unió fejlődésének integráns részeként határozta meg, rámutatva a két szervezet közelítésének szükségességére. A Szerződés szerint a KKBP magában foglal minden, az Unió biztonságával kapcsolatos kérdést, beleértve a közös védelemi politika lehetséges kialakítását, ami idővel elvezethet a közös védelemhez, és mindennek alapvető eszköze a civil válságkezelési politika.⁴⁵ Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy míg korábban az EGK azt az álláspontot képviselte, hogy a biztonsági jellegű témákért a NYEU, a politikai, gazdasági témákért pedig az EGK felelős, addig 1992 után a NYEU-t már

³⁹ Az OECD alapokmánya. *Charte de Paris pour une nouvelle Europe - Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité*, 21 novembre 1990, 30 I.L.M. 190.

⁴⁰ Maastrichti Szerződés, J. 1. cikk.

⁴¹ Maastrichti Szerződés, J. 5. cikk.

⁴² Maastrichti Szerződés, J. 8. cikk 1. pont.

⁴³ Maastrichti Szerződés, J. 2. cikk és J. 3. cikk 4. pont.

⁴⁴ Maastrichti Szerződés, J. 8. cikk.

⁴⁵ Maastrichti Szerződés, J. 4. cikk 1. pont.

az Unió fejlődése integráns részét alkotja, és azt kívánta, hogy a NYEU esetenként hajtsa végre az EU azon döntéseit, amelyek védelmi jellegű feladatokkal járnak.

3.3. Útban a hatékonyabb civil válságkezelés felé: a csúcsertekezletek vívmányai

3.3.1. Az 1995-ös Stabilitási Egyezmény

Egy korai együttműködési akció volt az 1995-ben kötött Stabilitási Egyezmény,⁴⁶ amely számos pozitív kritikát kapott, mint a preventív diplomácia modellje. Az együttműködés célja az olyan viták tárgyalásos útra terelése, amelyek felmerülhetnek a közép-és kelet európai államok között, és amelyekbe tárgyalásos úton az Unió képviselőit is bevonnák. Ideális esetben még a konfliktus kirobbanása előtt el tudnák rendezni a nézeteltéréseket. Ennek alapján a Közel-Keleten elindítottak egy közös akciót azzal a céllal, hogy jelenlétével is békés állapotokat tartson fel, koordinálja az EU-segélyeket, és például Dél-Afrikában is sikerrel vetették be az eszköztáraikat a demokratikus rendszer kiépítése felé, azzal, hogy a választások körülményeit biztosították. A kezdeti sikerélmények adtak löketet a további ilyen jellegű kooperatív fejlesztéshez.⁴⁷

3.3.2. Az Amszterdami Szerződés újításai

Az 1997-ben megkötött, és 1999-ben hatályba lépett Szerződés létrehozta a Tanács főtitkári feladatait is magában foglaló közös kül - és biztonságpolitika *Főképviseelőjének* posztját, hogy diplomáciai súlyt és fontosságot biztosítsanak a KKBP számára.⁴⁸

Amellett, hogy a Szerződés megreformálta a második pilléres jogforrási rendszert, és létrehozta a közös stratégia kialakításának lehetőségét, a NYEU *petersbergi feladatait*⁴⁹ is

⁴⁶ Stability Pact in Europe on the initiative of the European Union (Paris, 20 and 21 March 1995) Bulletin UE 03-1995.

⁴⁷ Európa A-tól Z-ig, Az Európai Integráció kézikönyve, Az EK Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 1997, p. 46.

⁴⁸ Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts, OJ C 340 of 10 November 1997,[a továbbiakban: Amszterdami Szerződés] J. 16. cikk.

⁴⁹ Az EBVP máig érvényes alapelveinek lefektetésére a NYEU 1992-es petersbergi miniszteri értekezletén került sor. Az itt elfogadott határozatok egyértelműen elkülönítették a kollektív védelmi és a válságkezelési, - megelőzési, béketeremtő és humanitárius funkciókat. Ezzel megerősítést nyert, hogy a kollektív védelemmel összefüggő kérdések a NATO felelősségi körébe tartoznak, amelyhez a NYEU saját eszközeivel és tagállamai szövetségesi kötelezettségei alapján is hozzájárul. Az európai kontinens válságkezelési és megelőzési, béketeremtő és humanitárius jellegű feladatainak ellátásában azonban a NYEU saját hatáskörben is tevékenykedhet. Ez utóbbiak képezik az ún. „*petersbergi feladatokat*”. Conseil des Ministres de l'UEO - Déclaration de Petersberg; Bonn, 19 juin 1992.; PAGANI, Fabrizio: *A New Gear in the CFSP Machinery*:

integrálta. Eszerint az Unió ezentúl ellát humanitárius, evakuációs feladatokat, békefenntartási feladatokat, valamint a harci erők válságkezelési feladatait, beleértve a békekikényszerítési feladatokat is.⁵⁰ Ennek végrehajtását a Főképviseelő alá rendelt *különleges képviselők* biztosítják a helyszínen.

Ezt követően, az EU 1998-ban alapvetően átértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és az új kiindulópont a biztonság- és védelempolitika lett. Az Európai Tanács 1999-ben a kölni csúcson kijelentette, hogy az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll.⁵¹ Ugyanebben az évben a helsinki csúcson külön utalva a koszovói fejleményekre, kihangsúlyozták a nem katonai, civil válságkezelés fontosságát,⁵² a 2000 júniusában Feirában tartott értekezleten pedig az uniós polgári válságkezelés négy fő területét határozták meg: rendőrség, jogállamiság, polgári közigazgatás és polgári védelem.⁵³ A konkrét civil válságkezelési program azonban csak 2001-ben született meg.⁵⁴

3.3.3. A 2001-es göteborgi értekezlet és a végleges elköteleződés a civil válságkezelés iránt

A határozott konfliktus-megelőzési politika kidolgozására vonatkozó döntés az Európai Tanács 2000. évi nizzai ülését követően született meg, amikor is a Főképviseelő és a Bizottság konkrét javaslatokat tartalmazó közös jelentést nyújtott be az Unió konfliktus-megelőzésben betöltendő szerepének kialakítása céljából.⁵⁵ E program elfogadásával kapcsolatban az

Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union. European Journal of International Law 1998 9(4), 737-749.

⁵⁰ Amszterdami Szerződés, J.7. cikk 1. pont.

⁵¹ Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, SN. 150/99, p. 55-56. et Annexe III.

⁵² Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999. SN 300/99, Annexe I. à l'Annexe IV.

⁵³ Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Santa Madeira de Feira les 19 et 20 juin 2000, SN 200/00. p. 6-12 et Annexe I. p. III.; Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 26 February 2001 on strengthening the capabilities of the European Union in the field of civil protection (2001/C 82/01). *OJ C 82, 13/3/2001 p. 1-3*, Ld még, *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits.* Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, 30 novembre 2000, 14088/00.; PAILHE Caroline: *L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir.* in: NKUNDABAGENZI, Félix – PAILHE, Caroline et PECLOW, Valérie: *L'Union Européenne et la Prévention des Conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur.* Document du GRIP. 2002, [a továbbiakban: NKUNDABAGENZI – PAILHE – PECLOW] p. 10.

⁵⁴ Communication de la Commission, du 11 avril 2001, sur la Prévention des conflits COM(2001) 211 final Non publié au JO.

⁵⁵ Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Nice, les 7, 8 et 9 décembre 2000. SN 400/00.; *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits.* Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission,

Európai Tanács 2001-es *göteborgi ülése* új politikai irányt jelölt ki az EU számára, amelynek értelmében arra kell törekednie, hogy a konfliktus-megelőzés külső politikáinak központi célkitűzésévé váljon.⁵⁶ Nem csupán az volt a feladat, hogy a konfliktus-megelőzés jusson érvényre politikai szinten és a külső országokkal kötött megállapodásokban, hanem az is, hogy legyen működőképes, és épüljön be valamennyi külső politikába, és tevékenységbe, beleértve az EBVP-t, a fejlesztési együttműködést, és a nemzetközi kereskedelmet. Az EU konfliktus-megelőzéssel kapcsolatos megközelítését a viták békés rendezésének elősegítésére irányuló együttműködő megközelítés jellemzi, és ez magában foglalja a konfliktusok kiváltó okainak – az EU rendelkezésére álló valamennyi közösségi és kormányközi eszköz felhasználásával történő – kezelését.

A göteborgi program szellemében fejlődött az Unió civil válságkezelési stratégiája, mind a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatot tekintve, mind pedig a saját erők fejlesztésében.⁵⁷

2003 decemberében az Európai Tanács elfogadta az *európai biztonsági stratégiát*, egy átfogó stratégiai keretet, amely rámutatott az EU-t érintő globális kihívásokra, és kulcsfontosságú fenyegetésekre. Ez lehetővé tette az EU számára, hogy az EBVP-hez szükséges polgári válságkezelési képességek fejlesztését az ilyen kihívásokra és veszélyekre összpontosítva végezze.⁵⁸ Ennek érdekében az Európai Tanács 2004-ben meghatározta a legfőbb polgári, és katonai célokat. A legutóbbi, aktuális dokumentum a 2004. június 14-én elfogadott *Civilian Headline Goal 2010* az új globális biztonsági kihívások kezelésének új módszereit is tartalmazza, és nagymértékben növeli a koherenciát a civil, valamint a katonai eszközök működtetésében. A főbb célkitűzések a következők: rendőri feladatok, a jogrend biztosítása, a polgári adminisztráció és a polgárok védelme, valamint a *monitoring* (megfigyelő-elemző) missziók és az EU-megbízottak segítése. Közülük főként az első két területen igyekezett előrelépni: rendőri egységek felállításáról, valamint egységes képzéséről, a *Civilian Headline Goal 2008* által létrehozott polgári reagálóegységek (*Civilian Response Team*) működésének értékeléséről és a megfelelő szakemberek összegyűjtéséről, az emberi

30 novembre 2000, 14088/00.; PAILHE Caroline: *L'Union européenne : la prévention des conflits comme instrument d'une politique extérieure en devenir*. in: NKUNDABAGENZI – PAILHE – PECLOW, p. 10.

⁵⁶ Conclusions de la présidence - Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, SN 200//1/01 REV 1.

⁵⁷ Ld, Conclusions de la Présidence – Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, Annexe II.; Conclusions de la Présidence – Conseil européenne de Séville, les 21 et 22 juin 2002, SN 200/02, point 13.; Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, 11638/03 p. 17. 57.pont; Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Bruxelles, le 12 décembre 2003, 5381/04 , point 87.; Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, 10679/2/04 REV . p. 13. 62.pont.

⁵⁸ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*. Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 12 décembre 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> (03.21.2010.)

jogok és a nemek közti egyenlőség érvényesítéséről, a katonai erőkkel történő információcsere segítéséről, valamint a polgári képességek kezelési eszközének létrehozásáról rendelkezett. Emellett felhívta a figyelmet a nem EU-tag európai NATO-országok, és EU-tagjelöltek bevonására, valamint kilátásba helyezett egy képességtervezői folyamatot, amely évenként két, egy októberi és egy novemberi dokumentumot tesz közzé.⁵⁹

A Lisszaboni Szerződés alapvetően nem hozott újat a civil válságkezelés területén, viszont az alapvető intézményi változások szükségképpen kihatnak a KKBP, és így ennek a területnek a működésére is.

4. A megelőzés és civil válságkezelés intézményi keretei az EU-ban

A Lisszaboni Szerződés ugyan megszüntette az EU pilléres szerkezetét, a KKBP különállósága azonban megmaradt, nem vált szupranacionális szerveződéssé, a tagállamok szerepe továbbra is alapértékű.

4.1. Az Európai Tanács és a tagállamok szerepe

Mint általános politikai irányvonalat meghatározó szerv, az Európai Tanács a Lisszaboni Szerződéssel intézményi rangra emelkedett értekezletei alapvető szereppel bírnak: az itt született nyilatkozatok tanúskodnak arról, hogy mind a tematikus mind pedig a földrajzi relációk egyre szélesebb skáláján foglalnak állást a tagállamok állam- és kormányfői, és így határozzák meg az Unió pozícióját a nemzetközi közélet eseményei körében. Ezen állásfoglalások mentén épül fel, és valósul meg a többi intézmény feladatköre is. Ennélfogva az általános válságkezelési stratégiát is így határozzák meg a tagállamok, valamint az *általános iránymutatást*, mint jogforrást is ezen keretek között hozzák. Az Európai Tanács, általános intézményi jellegéből adódóan, az uniós külkapcsolatokat egységes egészként közelíti meg, vagyis a politikai és gazdasági/kereskedelmi kérdéseket nem egymástól elkülönülten kezeli. Erre a területre hárul az uniós külkapcsolati rendszer legnagyobb kihívásával való szembesülés, nevezetesen, hogy a különböző külkapcsolati elemek közötti

⁵⁹ *New Civilian Headline Goal 2010*, COPS, Doc. 14823/07, Brussels, 9 November 2007.; Ld még, Déclaration sur le renforcement des capacités. Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 11 décembre 2008. p. 1. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/esdp/104677.pdf (05.05.2010.), *Acting on commitments: How EU strategies and programming can better prevent violent conflict*. International Alert, Saferworld & EPLO report - April 2007. <http://www.eplo.org/documents/IA-SW-EPLO-final3.pdf> (2010. 06.28.)

összhangot, koherenciát létrehozza, legalább is az általános elvi szinten, amelyet az elnöki tisztség hivatott egy személyben biztosítani. Az Európai Tanácsot civil válságkezeléssel kapcsolatos álláspontjai kialakításában segíti az *Európai Biztonsági és Védelmi Kollégium*, amely civil és katonai eszközök legmegfelelőbb felhasználására vonatkozóan készít prognózisokat.⁶⁰

A pilléres szerkezet megszüntetése után a KKBP területén továbbra is elemi jelentőségű a tagállami szuverenitás, vagyis a többi politikára jellemző szupranacionalitás itt nem valósul meg.⁶¹ Ennek oka a tagállamok politikai akaratának hiánya. A nemzeti érdekek továbbra is prioritást élveznek a közös érdekekkel szemben, különösen az Unió nagy tagállamai esetében, és ez nagymértékben okoz döntéshozatali, és intézményi gyengeségeket. Míg, a tapasztalatok alapján, Németország és a Benelux államok a KKBP legkövetkezetesebb támogatóinak számítanak, addig az Egyesült Királyság, és részben Dánia, a jelenlegi kormányközi együttműködési mintát is csak félszívvvel támogatják; Franciaország pedig egy köztes, pragmatikus álláspontot vall magáénak.⁶²

4.2. Az EU Tanácsának szerepe és szervei a békés válságkezelés területén

A 2009 decemberében életbe lépett Lisszaboni Szerződés kötelezővé teszi, hogy a tagállamok hármas csoportokban lássák el az elnökséget, ezzel 18 hónapos egységekre osztva a korábbi soros elnökség hathónapos rendszerét, mely alatt egymást követően három ország végzi el az elnöki teendőket, így a folytonosság a civil válságkezelési koncepcióban biztosított. Emellett azonban a Tanács konkrétan nem jelenik meg jogalanyként a nemzetközi szinten. Közvetve mégis szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak, többek között azért is, mert a külkapcsolatok alakításához szükséges tárgyalási mandátumot a Tanács állítja ki az Unió nevében eljáró Főképviseelő számára, aki egyben a külügyi formáció elnöke is, amellett, hogy összeköti a Tanács és a Bizottság külkapcsolati funkcióját. A Tanács elsődleges felelősséggel bír nemzetközi megállapodások megkötésében,⁶³ de a Bizottság előterjesztésére, a Tanács

⁶⁰ Action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC. JO L 176 du 4.7.2008.

⁶¹ SANTOPINTO, Federico: *Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne*. GRIP 2007/5. p. 8.

⁶² ALLEN, David: Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy. In: Peterson, John – Sjurson, Helene: *A Common Foreign Policy for Europe: Competing visions of the CFSP*. Routledge, 2008. p. 44.

⁶³ EUMSZ 218. cikk.

hatalmazza fel a Bizottságot (a Főképviselet) adott megállapodást eredményező tárgyalások lefolytatására.

A KKBP minden területére nézve a Tanács és az Európai Tanács egyhangúlag fogad el jogalkotási aktusnak nem minősülő *határozatokat*.⁶⁴ A döntéshozatal során az egykori Politikai Bizottság helyett 2000 márciusától a *Politikai és Biztonsági Bizottság* látja el a COREPER döntés-előkészítési feladatait a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának tekintetében.⁶⁵ Ennek legfőbb támasza a *Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egység* (PPEWU), amelynek legfőbb feladata az, hogy elemezze és értékelje az Unió kül- és biztonságpolitikai érdekei szempontjából fontos nemzetközi fejleményeket, és közös javaslatokat tegyen azok kezelésére. A katonai és civil eszközök legmegfelelőbb felhasználása, aránya tekintetében a *Politikai-katonai Csoport* az, amely segíti a Tanács munkáját.⁶⁶ A végső döntés kialakításában ezen kívül szerepe van *Egyesített Helyzetelemző Központ* (SITCEN) által adott jelentésnek, amely a rendelkezésre álló, elsősorban szenzitív, sokszor titkos információk alapján mond prognózist, hogy katonai vagy polgári erők bevetése, esetleg a kettő milyen arányú kombinációjára van szükség.⁶⁷ A *Polgári Válságkezelő Bizottság* (CIVCOM) pedig a négy civil válságkezelési prioritásra koncentrálna tesz javaslatot a megfelelő polgári jellegű intézkedés elfogadására.⁶⁸

4.3. A közös kül- és biztonságpolitikai Főképviselet szerepe, valamint az alá rendelt különleges képviselők

A Lisszaboni Szerződéssel megszűnt az Amszterdami Szerződéssel létrejött Főképviseleti tisztség, viszont az újonnan létrejött pozíció nem érinti a tagállamok jelenleg fennálló, külpolitikájuk alakítására, és megvalósítására vonatkozó hatáskörét, vagyis a tagállamok beleegyezése nélkül az Unió továbbra sem tehet külpolitikai lépéseket. A pozíció bevezetésének főleg intézményi jelentősége van, a Főképviselet ugyanis a Bizottság alelnöke is egyben, vagyis megszűnik a munkaköri kettősség a Főképviselet és a külügyekért felelős

⁶⁴ EUSz 31. cikk, A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi jogforrásokat (közös akció/stratégia/állásfoglalás).

⁶⁵ EUSz 38. cikk; Décision du Conseil, du 14 février 2000, portant création du comité politique et de sécurité intérimaire JO L 49 du 22.02.2000, p.1.

⁶⁶ *Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*. Représentation permanente de la France auprès du Comité Politique et de Sécurité de l'Union européenne. édition novembre 2008, p. 26. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Guide_de_la_PESD_nov_2008_FR.pdf (24.04.2010.)

⁶⁷ BUUREN, Jelle. van: *Secret Truth. The EU Joint Situation Centre*. Amsterdam, Eurowatch, 2009, <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf> (2010.07.10.)

⁶⁸ *Ld*, Décision du Conseil 2000/354/PESC du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises. L 127/1 du 27.5.2000. p. 1. , 2. cikk.

biztos között.⁶⁹ Az őt segítő, most még csak formálódó *Európai Külügyi Szolgálat* lehetővé tenné, hogy Brüsszelnek ne a tagállamokra kelljen támaszkodnia külügyi tevékenysége során.⁷⁰

A Főképvisező alá rendelt, a Tanács által kinevezett *különleges képviselők*⁷¹ a problémás régiók területén játszanak aktív szerepet a béke megszilárdításában, a stabilitás és a jogállamiság megteremtésében. Ők biztosítják az EU az aktív politikai jelenlétét a konfliktus helyszínén, valamint összehangolják a civil válságkezelésben résztvevő egyéb szervezetekkel a helyszíni munkát.⁷² Jelenleg a világ számos pontján segítik az EU civil válságkezelését: Közép-Ázsiában, Szudánban, Moldovában, Macedónia területén, a Közel-Keleten, és a dél-kaukázusi térségben.

4.4. Az Európai Parlament és a Bizottság visszaszorított szerepe

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 14-es számú nyilatkozat világosan kimondja, „*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.*” Emellett az Európai Bíróság nem ítélezhet külpolitikát érintő ügyekben, kivéve, ha téma az Unió kizárólagos hatásköréhez – mint kereskedelem és bővítés - tartozik. Ennek értelmében a klasszikus uniós területek (mint a volt első illetve harmadik pilléres politikák) alappillérei a KKBP esetében elenyésző szerepet kapnak, közvetlen befolyásolásra nem képesek.

Parlament szerepe nemzetközi megállapodások megkötésének folyamatában a legerősebb, az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) óta. Mielőtt az EU nemzetközi megállapodást kötne, a Főképvisezőnek konzultációs kötelezettsége van az EP felé, amely tanácsadó véleményt formál a kérdéstről, ő maga is kérdések útján informálódhat,

⁶⁹ Az eredetileg tervezett „külügyminiszteri” poszt végül Nagy –Britannia ellenkezése miatt nem került elfogadásra.

⁷⁰ Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure. Bruxelles, le 23 octobre 2009. 14930/09.; Ld még, *Quel futur pour l'aide communautaire?* Note d'information: le Traité de Lisbonne.p. 3. www.weca-aide-ce.eu (17.04.2010.)Secrétariat général du Conseil de l'UE, note d'information-Le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité /Le Service européen pour l'action extérieure. Novembre 2009.p.1-2.

⁷¹ EUSz 33. cikk.

⁷² ADEBAHR, Cornelius: *Learning crisis management. The role of the EU Special Representatives.* Paper presented at the 50th Annual Convention of the International Studies Association (ISA)New York, NY, USA,February 15-18, 2009.
http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/1/9/6/pages311968/p311968-1.php;
PAILHE, Caroline: *Les représentants spéciaux: entre gestion et prévention des crises et des conflits.* In: NKUNDABAGENZI – PAILHE – PELOW, *supra*, p. 26.

a Főképviseelőnek pedig kötelessége, hogy a döntés kialakításában az EP véleményét kellőképpen figyelembe vegyék.⁷³ Sőt, bizonyos típusú nemzetközi megállapodások megkötése a Parlament hozzájárulása nélkül nem lehetséges.⁷⁴ A legnagyobb jelentősége azonban az EP azon jogosítványának van, amelynek megfelelően blokkolhatja az egyes KKBP akciók közösségi költségvetésből való finanszírozását, és így közvetve képes hatást gyakorolni a KKBP alakítására.⁷⁵

A Tanács által kibocsátott mandátum alapján lefolytatott tárgyalások eredményeképpen, a Bizottság az EU nevében, szerződő félként jelenik meg a nemzetközi megállapodásokban. Az Európai Bizottság nemzetközi illetékessége átfogó, szerteágazó és, bizonyos területeken, mint a közös kül- és biztonságpolitika, fokozatosan terjed, az Amszterdami Szerződés hozományaként pedig tagja annak a hármas trojkának, amely hivatott az Uniót a külvilág felé.

4.5. A hatáskörök kavalkádja?

Az Unió, bár egyre inkább egy hangon szólal meg a világban, de még mindig különböző helyekről, a Szerződés szerint ugyanis számos intézményi hatáskör fedi egymást, amelynek hatása van a civil válságkezelés megvalósítására is.⁷⁶ Ez jelenthet jót is, amennyiben megfelelően lehatárolt minden szereplő mozgástere, ennek hiányában azonban bábeli zűrzavar ütheti fel a fejét: ki miért felelős, ki meddig mehet el, és mikor lépi túl a saját, illetve mikor sérti meg más hatáskörét?

Először is, az EUSz több intézmény hatáskörébe utalja a külügyi, és ezzel együtt a közös kül- és biztonságpolitikai tevékenységeket. Az EUSz úgy rendelkezik, hogy az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai Főképviseelő hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviselőt a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben⁷⁷ Emellett a Főképviseelő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javaslatával hozzájárul e politika

⁷³ EUSz 36. cikk

⁷⁴ EUMSZ 218. cikk.

⁷⁵ Accord interinstitutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission, du 6 mai 1999, sur la discipline et l'amélioration budgétaires. JO C 172 du 18.06.1999.; GRIP: NKUNDABAGENZI, F.- ADAM, B - PAILHE, C. – PECLOW, V – SANTOPINTO, F.: *Approche intégrée des outils et des acteurs de la gestion civile des crises par l'UE et son financement*. janvier 2004, http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040127/05c_fr.pdf (2010.04.17.)

⁷⁶ Ld, Peacebuilding and Lisbon Treaty. European Peacebuilding Liaison Office, August 2008, p. 1-3. <http://www.eplo.org/documents/Peacebuilding%20and%20the%20Lisbon%20Treaty%20final.pdf> (2010.07.19.)

⁷⁷ EUSz 15 cikk (6) bekezdés.

alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja. Ugyanez vonatkozik a közös biztonság- és védelempolitikára.⁷⁸ Pár rendelkezéssel lejjebb az EUSz úgy rendelkezik, hogy a közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai Főképviseelője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban,⁷⁹ illetve a 27. cikk leszögezi, hogy a Főképviseelő javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához, és gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról. A 27. cikk (2) bekezdése pedig egyértelműen kimondja, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a Főképviseelő képviseli, az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon,⁸⁰ főként, hogy a Főképviseelő biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját⁸¹ és ezt nem csak a közös kül-és biztonságpolitikára írja elő az EUSz. A Bizottság ezen túlmenően – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után – viszont a közös kül- és biztonságpolitika kivételével látja el az Unió külső képviseletét⁸²

A politika kialakításába és végrehajtásába vajon nem tartozik bele a külső képviselet, amit ezek szerint a Főképviseelő és az Európai Tanács elnöke is elláthat? Vajon hol a határ, amire a Szerződés a 15. cikk (6) bekezdésben utal, amely szerint az Európai Tanács a Főképviseelő hatáskörének sérelme nélkül jár el? A Főképviseelő melletti, másodlagos szerepkörre utal ez a passzus annak ellenére, hogy az Európai Tanács az, aki kinevezi és esetenként felmenti?⁸³ A Főképviseelőre az intézményeket összekötő szerepe miatt egyrészt a koherencia garanciájaként is tekinthetünk, viszont a konkrét hatásköri korlátok hiányoznak a Szerződésből. Ennek ismeretében kijelenthetjük, hogy ha ilyen nehézségek árán sikerül kialakítani egy közös álláspontot a világ felé, mely szerint civil válságkezelő missziót indít az EU, akkor az uniós szinten már fél siker.

5. Az EU partnerei

Az EU jelenlegi, konfliktus-megelőzési tevékenységei összekapcsolódnak a konfliktusok megelőzésével foglalkozó más nemzetközi szervezetek munkájával. A koordináció magától

⁷⁸ EUSz 18 cikk (2) bekezdés.

⁷⁹ EUSz 24. cikk .

⁸⁰ EUSz 27. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁸¹ EUSz18 cikk (4) bekezdés.

⁸² EUSz 17. cikk.

⁸³ EUSz 18 cikk (1) bekezdés.

értetődő a konfliktusok helyszínén, valamint a parancsnokságok szintjén. Fontos ugyanis, hogy az EBESZ-szel, valamint a NATO-val és harmadik országokkal – köztük az Egyesült Államokkal és Oroszországgal – való koordináció és együttműködés kézzelfogható, tartós eredményeket hozzon. Célszerű ugyanis elkerülni azt a helyzetet, hogy a hasonló képességekkel, és funkcióval rendelkező szervezetek egymással párhuzamosan, de nem együttműködve, nem összehangoltan lássák el ugyanazt a feladatot. Az EU polgári védelmi – és katonai – eszközei, képességei ugyanis a helyzet előzetes, alapos elemzése után csak olyan módon alkalmazhatóak, amely kiegészíti, és támogatja a humanitárius szervezetek munkáját, és azon esetekre vagy területekre korlátozódik, ahol tényleges hozzáadott értéket teremthet.

5.1. Az ENSZ

Az Egyesült Nemzetek Szervezetével való együttműködés kiemelkedő fontosságú a nemzetközi rend alapjául szolgáló jogrend megszilárdítása szempontjából, még az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) is utal a szervezet alapítóokmányával összhangban való tevékenységre.⁸⁴ Az EU és az ENSZ kapcsolatára vonatkozó részleteket 2004-ben szabályozták le először.⁸⁵ A nyilatkozat végrehajtásának ellenőrzése magában foglalja az EU és az ENSZ tisztviselői közötti, a válságkezelési, és konfliktus-megelőzési politikákkal kapcsolatos együttműködésről – például az ENSZ új *Béketeremtő Bizottságáról* – folytatott, munkaszintű párbeszédet.⁸⁶ Az EU és az ENSZ a békével, és biztonsággal kapcsolatos kérdésekben más nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködésre is nagy hangsúlyt helyez. Jelentős előrehaladás történt, például az Afrikai Unióval, és az afrikai regionális szervezetekkel való együttműködés terén, ahogy az *Amis hadművelet* támogatásakor is megvalósult: a darfúri térségben ugyanis egyidejűleg támogatta a NATO és az EU – civil és katonai képességekkel is – az ENSZ béketeremtő műveletét.⁸⁷

⁸⁴ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe - Une nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité*, 21 novembre 1990, 30 I.L.M. 190.

⁸⁵ *EU-UN Cooperation in civilian crisis management operations – Elements of implementation of the EU-UN Joint Declaration*, EU Council, Doc. 13846/1/04, Brussels, 28 October 2004; *Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre de la gestion civile des crises*, Annexe IV du Rapport de la Présidence néerlandaise sur la PESD, décembre 2004.

⁸⁶ SIMAI, Mihály: *A Milleniumi nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió a XXI. század kihívásainak tükrében*. in: GÖMBÖS, Ervin: *Az ENSZ és az EU együttműködése*. Magyar ENSZ Társaság 2003. p. 9-24.; TARDY: Thierry: *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion des crises : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, Recherche et Documents, n°32, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, 2004.

⁸⁷ AZ EU az Afrikai Unió felkérésére afrikai katonák kiképzése, taktikai-stratégiai szállítások lebonyolítása, rendőri segítség és képzés nyújtása körében támogatta a műveletet annak mandátumának lejártáig. Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the

5.2. A NATO

A válságkezelés területén mind az EU, mind a NATO rendkívül fontos szerepet játszanak. Mindkét szervezet jelentős válságkezelő képességekkel rendelkezik, amelyek hatékony felhasználása elősegíti az érintett térségek stabilizálását, a válságok megoldását. Legfontosabb intézményes eleme az ún. *Berlin Plusz megállapodás-csomag* elfogadása volt, amely azonban mostanra megújításra szorul annak érdekében, hogy a két szervezet számára lehetővé tegye, hogy a jelenlegi válságok során közbelépjenek, és hatékony segítséget nyújtsanak. Mindez többfunkciós polgári-katonai válaszadást tesz szükségessé; szükségesnek tartja ezért a NATO és az EU közötti kapcsolatok további fejlesztését, állandó együttműködési szerkezeteket kialakítva, ugyanakkor tiszteletben tartva mindkét szervezet független és autonóm jellegét, és nem zárva ki valamennyi olyan NATO-tag és EU-tagállam részvételét, amelyek ebben részt kívánnak venni.⁸⁸ A NATO eszközeinek és képességeinek átvételével folytatott EU-műveletekre vonatkozó megállapodást a két szervezet a gyakorlatban is tesztelte, amikor az EU hivatalosan is átvette a NATO katonai műveletét először 2003-ban Macedóniában, majd – valódi tesztként – 2004-ben Bosznia-Hercegovinában.⁸⁹ A civil oldalt tekintve viszont inkább kiegészítő - támogató hatáskört gyakorol az EU, hiszen a NATO elsősorban katonai szervezet, és nem a civil válságkezelés a fő feladata.⁹⁰

5.3. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

Tekintettel arra, hogy az EBESZ olyan regionális szervezet, amelynek célja az emberi jogok tiszteletben tartatása, a fegyveres konfliktusok megelőzése, és a válságkezelés Európában, ezért az EU fontos partnerének tekinti, és akár pénzügyileg is segíti a működését.⁹¹

Az EU-EBESZ együttműködés különösen az első uniós válságkezelési műveletek óta mélyült el. Ez elsősorban a balkáni, dél-kaukázusi valamint kelet-európai térségekre vonatkozó stabilizációs, partnerségi és együttműködési megállapodásokban ölt testet. Az

African Union mission in the Darfur region of Sudan, OJ L 188/46, 20.7.2005; United Nations Security Council Resolution 1769 (2007) Adopted by the Security Council at its 5727th meeting, on 31 July 2007, UN Doc. S/RES/1769 (2007).

⁸⁸ *Ld*, Role of NATO in the security architecture of the EU. European Parliament, 28 January 2008, INI/2008/2197.

⁸⁹ NÉMET, Bence - SÁNDOR, Barbara: *A NATO szerepe a válságkezelésben*. Nemzet és Biztonság 2008 május, p. 51-52.

⁹⁰ NEINER, András: *A NATO szerepe Európa biztonságának fenntartásában*. http://www.publikon.hu/application/essay/173_1.pdf (2010.07.19.)

⁹¹ Benita Ferrero-Waldner, European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, 2005 OSCE Ministerial Council, Ljubljana.

együttműködés tartalma kiterjed az igazságügyi és rendőrségi reform, a közigazgatás, a korrupcióellenes intézkedések; a demokratizálódás, az intézményépítés és az emberi jogok fejlesztésére, a média fejlesztésére, a határellenőrzés és az emberkereskedelem elleni küzdelemre, valamint a demokratikus választások elősegítésére.⁹² Ennek megvalósítása érdekében az EBESZ Főtitkára rendszeresen konzultál az aktuális trojkával, valamint az érintett erre szakosított uniós szervekkel, és az EU elnökséggel. A szervezetek részt vesznek egymás azon jellegű ülésein, ahol a válságkezelés a téma, emellett a konkrét együttműködési szisztéma kialakítása végett informális találkozókon egyeztetnek a teendőkről. Az együttműködés különösen szoros azokon a területeken, ahol konkrét, helyszíni műveletek zajlanak, így különös jelentősége van a helyszínen dolgozó különleges képviselőknek, ugyanis gyakran felkérlik, hogy jelentsen az EBESZ fő szerveinek is a tapasztalatairól.⁹³

5.4. Harmadik államok és NGO-k

Ahogy nemzetközi szervezetekkel kapcsolatot létesít az EU, úgy annak sincs akadálya, hogy harmadik államokkal, valamint nem-kormányközi szervezetekkel működjön együtt a civil válságkezelés sikere érdekében, legyen szó a missziókhöz nyújtandó anyagi vagy egyéb segítségről.⁹⁴ A lehetséges partnerségek létrejöttéről már a helsinki, a feirai csúcs, valamint a Nizzai Szerződés is említést tett, így az EUSz-ba is bekerült.⁹⁵

Az ENSZ elismeri az NGO-k alapvető szerepét a konfliktusok megelőzésében,⁹⁶ és az EU is deklarálta, hogy elő kell mozdítania a velük való együttműködést elsősorban humanitárius területeken, az olyan szervezeteknek ugyanis, mint például a Vöröskereszt, vagy a Vörös Félhold, alapvető szerepe lehet a civil válságkezelési programok kiegészítésében.⁹⁷

⁹² CAMERON, Fraser: *The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges*. 6 Helsinki Monitor 21 (1995).; BAKKER, Edwin: *The Culture of Conflict Prevention: OSCE experiences and Cooperation with the EU*. in: KRONENBERGER, Vincent – WOUTERS, Jan: *The European Union and conflict prevention: policy and legal aspects, Maintien de la paix et prévention des conflits*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004, [a továbbiakban: KRONENBERGER-WOUTERS] p. 393-414.

⁹³ OSCE: External Co-operation with the European Union. <http://www.osce.org/ec/13066.html> (2010.07.15.)

⁹⁴ *Consultations and Modalities for the Contribution of non-EU States to EU Civilian Crisis Management*, EU Council PSC, Doc.15203/02, Brussels, 3 December 2002.; BAUMGARTNER, Kelly: *Elargir la participation au dispositif de gestion des crises de l'Union européenne*, Sommaire d'un rapport d'ISIS Europe, Bruxelles, mai 2002.

⁹⁵ EUSz 24. és 38. cikke.

⁹⁶ *Threats to international peace and security*. Resolution 1625 (2005) adopted by the Security Council at its 5261st meeting, on 14 September 2005.

⁹⁷ Az Európai Parlament 2007. november 14-i állásfoglalása a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzusról 2007/2139(INI), HL C 282 E/273, 2008.11.6.; *Comments on the Contribution Of NGOs to the Eu Civilian Headline Goal 2008*. EPLO document June 2007. http://www.eplo.org/documents/EPLO_CHG2008final.pdf (2010.06.28.)

Már a döntéshozatalkor is megjelennek, mint az UPPAR-t, a Bizottságot, valamint a Tanácsot összekötő lobbistákként, ugyanis sokszor ember közelebbi, kevésbé elméleti álláspontot tudnak képviselni a civil programok humanitárius vetületéhez, és elemzéseikkel, hatásvizsgálataikkal, tapasztalataikkal elősegíthetik a megfelelő döntés meghozatalát.⁹⁸

6. Döntéshozatal egy misszió elindításáról, valamint a megelőzés és válságkezelés eszközei az EU-ban

6.1. Az EU eszközei a civil válságkezelés tekintetében

Ezek az eszközök a következők: kereskedelem-politikai eszközök, kooperációs mechanizmusok kiépítése, humanitárius segítségnyújtás, szociális és környezetvédelmi politika alkalmazása, különböző szintű párbeszéd, a többi nemzetközi partnerrel és a témában érdekelt NGO-kal való együttműködés erősítése.⁹⁹

6.1.1. Általános jellegű polgári válságkezelési eszközök

Az általános jellegű válságkezelés civil eszközei olyan lehetőségeket takarnak, amely nem az EU által kidolgozott speciális felkészültséget igénylő konkrét cselekvési tervek, és amelyek legtöbbször nem is a KKBP eszköztárát képezik, hanem az általános jellegű uniós politikáét.

A preventív, illetve a kényszerítő diplomácia olyan általános jellegű válságkezelési eszköz, amely gyakorlatilag politikai – és nem műveleti – síkon bírja rá az államokat arra, hogy oldják fel a területüket érintő feszültségforrásokat. Ide tartozik tulajdonképpen az EU csatlakozáspolitikája, amellyel harmadik államoktól követel meg bizonyos alapfeltételeket – koppenhágai kritériumok –, amelyek teljesítése egy sor potenciális krízisforrást iktat ki az adott állam életéből, és így az EU későbbi működéséből, tekintettel arra, hogy az adott állam csak ezek teljesítése után válhat az Unió tagállamává.¹⁰⁰ Ebből következik, hogy az EU a tagállamok területén belül az EU civil válságkezelési műveleteket, hiszen ezeken a

⁹⁸ MAKKI, Sami: *Moyens civils de prévention et de gestion des crises et rôle des ONG*. Le Débat Stratégique N°54 Janvier 2001.; *Partners in Conflict Prevention & Crisis Management: EU and NGO Cooperation*. EPLO, CMI, Bertelsmann Stiftung and German Presidency of the European Union - August 2007. http://www.eplo.org/documents/Report_RoCSII_engl.pdf (28.06.2010.)

⁹⁹ BARNES, Helen: *The EU: Who Does What in Conflict Prevention and Resolution*,. www.incore.ulst.ac.uk/policy/EU_Document.pdf (2010. 06.15.)

¹⁰⁰ MIRALLES SOLÉ, Débora: *An Instrumental Analysis of the European Union's Capability to Act in Conflict Response*. Institute Universitari d'Estudis Europeus. 2004. Grup Artyplan-Artymprès S.A. Barcelona., p. 16., 24-30.

területeken gyakorlatilag fel sem merülhet olyan krízis, amely olyan mértékű beavatkozást igényelne, amely a speciális eszközök bevetését tenné szükségessé, nem is volt rá példa.

Ugyancsak ide sorolhatjuk azokat a gazdaságpolitikai döntéseket, amelyet harmadik államokkal szemben alkalmaznak, és amellyel bizonyos helyzetekkel kapcsolatos rosszallásukat fejezik ki a tagállamok, és adott esetben kereskedelmi megállapodások megkötését, megszüntetését teszik függővé a rosszallásra adott választól.¹⁰¹

Ugyancsak általános jellegű civil válságkezelési eszköz a sürgősségi, valamint az újjáépítési segély nyújtása az arra rászoruló térségek számára. Az előbbi a természeti, vagy az ember által előidézett katasztrófák vagy hasonló rendkívüli körülmények által okozott szükségletek fedezésére szolgáló eszköz (ECHO),¹⁰² míg az utóbbi esetben egy konkrét intézményről, az *Európai Újjáépítési Ügynökségről* van szó, amely megvalósítja a konfliktus utáni helyreállításra adott támogatások felhasználását, így a feladat természetéből adódóan hosszú távú akcióról van szó, de itt említhetjük az *EuropaAid* ezirányú erőfeszítéseit is.¹⁰³

Ezek az általános jellegű eszközök a speciális eszközök hatékonyságát hivatottak fokozni.

6.1.2. Az EBVP speciális eszközei¹⁰⁴

Az Unió civil válságkezelési eszközeinek a következő céloknak kell megfelelniük: képesek legyenek komplex politikai krízisekre reagálni azáltal, hogy alkalmasak a válság kialakulását, elmérgesedését megelőzni; a béke konszolidálására, a belső stabilitás kialakítására, helyreállítására, valamint arra, hogy a petersbergi feladatok civil, és katonai vetülete közötti összhangot megteremtsék.¹⁰⁵ Ennek megfelelően az civil válságkezelési képességek négy prioritás köré csoportosulnak.

a) A rendészeti erők

A rendszettel kapcsolatos válságkezelési program a helyi erőkre tanácsadás, képzés és szervezés tekintetében valósul meg, továbbá, szükség esetén a több ezer rendőri személy helyszíni biztosításával képesek hozzájárulni egy adott

¹⁰¹ CAMERON, Fraser – BALFOUR, Rosa: *The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool*. EPC Issue Paper No. 47. June 2006. p. 9-21.

¹⁰² Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire. JO L 163 du 2.7.1996, p. 1–6. [ECHO rendelet]

¹⁰³ PATRY, *supra*, p. 9.; PFSITER: *La gestion civile des crises*, *supra*, p. 192.

¹⁰⁴ Presidency Conclusion (Feira, 2000) Appendix 3.

¹⁰⁵ *Ibid*, Introduction.

társág.¹⁰⁶ Ezek általános célja a rendőrség függetlenségének, korrupció-mentes működésének és felelősségre vonhatóságának fejlesztése azáltal, hogy megszüntetik a rendőrség politikai hatáskörét, megerősítik a vezetői gárda szerepét és hatáskörét, átláthatóságot biztosítanak minden téren, és biztosítják a személyi állomány kompetenciáját.¹⁰⁷

b) A jogállamiság megerősítése

A rendészeti jellegű segítségnyújtás kiegészítéseként jelenik meg a jogállamiság újjáépítése, megerősítése az igazságszolgáltatási rendszer újraszervezésével, megreformálásával. Ez nemcsak szakértői gárdaként jelent segítséget, hanem biztosítja a megfelelő kiválasztási, képzési szabályok kialakítását, betartatását, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működéséhez az infrastruktúra kialakítását, újjászervezését is.

c) A polgári közigazgatás megerősítése

Az átalakuló, rendszerváltást megélő, demokratizálódó társadalmak esetén fontos segítség a közigazgatás megszervezéséhez nyújtott szakértői támogatás, amelyet külön erre képzett szakértői gárda biztosít, és amely a körülmények széleskörű ismeretében a leendő helybéli illetékesek képzéséről is gondoskodik.

d) A polgári védelem

Ebben a tekintetben fontos kapcsolatot teremteni a többi katasztrófákkal kapcsolatos képességekkel, mint például az ECHO-val. Ehhez szorosan kapcsolódik a megfigyelés képessége (monitoring), amely a szükségesség és arányosság tekintetében méri föl az intézkedések legmegfelelőbb válfaját, illetve intenzitását. A polgári védelem biztosítja a megfelelő cselekvési tervet akár természeti, akár egyéb jellegű sürgősségi helyzet esetén az EU területén belül, és azon kívül. Ennek megfelelően az EU – a krízis természetéhez

¹⁰⁶ *Politique européenne de sécurité et de défense: aspects civils de la gestion des crises*. PRESSE – Secrétariat général du Conseil de l'UE.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_FR.pdf (15.06.2010.)

¹⁰⁷ ld, PFISTER, Stéphane: Les avantages comparatifs de l'Union Européenne dans la gestion civile des crises et la sortie des conflits. Euryopa, Institut européen de l'Université de Genève, Septembre 2004. [a továbbiakban: PFISTER: Les avantages comparatifs...] p. 109-140,

EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Factsheet, March 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_060312.pdf (15.06.2010.); GREVI, Giovanni: *The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*. in: *European Security and Defence Policy: The first 10 years, supra*, p. 353-368.

viszonytava - rövid időn belül képes a helyszínre vezényelt képzett személyzettel biztosítani a civil lakosság biztonságát.¹⁰⁸

6.2. Egy misszió születésének története: a döntéshozatal

A konkrét polgári válságkezelési műveletek, a missziók az Európai Tanács általános iránymutatásai alapján, a Bizottság által az egyes országok vonatkozásában kidolgozott stratégiai dokumentumokra épülnek, amelyek az adott ország alapos gazdasági, politikai és társadalmi elemzése alapján egyedi fejlesztési, illetve gazdasági segítségnyújtási programokat dolgoznak ki.¹⁰⁹

De milyen alapon avatkozik az EU egy másik állam – sokszor bel – ügyeibe? Jogalapját tekintve a missziók a humanitárius segítségnyújtás,¹¹⁰ és az intercesszió – a kényszer nélküli barátságos tanácsadás – egyvelegének jogi kategóriája alá esnek. Ezek ugyanis – a humanitárius intervencióval ellentétben – olyan nem fegyveres akciók, amelyek elsősorban a bajba jutott lakosság érdekében, az állam beleegyezésével zajlanak a demokrácia és a jogállamiság megvalósulása, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának érdekében,¹¹¹ az Unió ugyanis elszántan tűzte céljául ezen elvek érvényre juttatását határain innen és túl.¹¹²

Az Európai Tanács állapítja meg az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a KKBP célkitűzéseit, és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Az Európai Tanács meghozza a szükséges határozatokat. Ha a nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli ülést hív

¹⁰⁸ Décision du Conseil 2007/779/CE, Euratom du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile. JO L 314 du 01.12.2007 p. 9-19

¹⁰⁹ RUMMEL, Reinhardt : *The EU's Involvement in Conflict Prevention – Strategy and Practice*. in : KRONENBERGER– WOUTERS, *supra*, p. 67-92.

¹¹⁰ A humanitárius intervenció egy vagy több állam vagy nemzetközi szervezet által végrehajtott fegyveres erőszak egy másik állammal szemben azért, hogy megállítsák az ezen állam által véghezvitt tömeges és súlyos emberi jogi vagy humanitárius jogi jogsértéseket. A beavatkozást a célállam nem kéri, annak *ultima ratio* jellege van, a beavatkozónak érdektelenül és a nemzetközi jog releváns szabályainak a betartásával kell eljárni. Ld. SÜLYÖK, Gábor. *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat kiadó, Budapest, 2004, p. 86-87.; ZANETTI Véronique: *L'intervention humanitaire: Droit des individus, devoir des Etats*. Editions Labor and Fides, 2008, p. 87-91.

¹¹¹ COTTEY, Andrew : *Beyond humanitarian intervention: the new politics of peacekeeping and intervention*. Contemporary Politics, Vol. 14, No. 4, 2008, p. 429–446.

¹¹² EUSZ 3. cikk 5. pont, 21. cikk 1. pont. Ill. 21. cikk 2. pont b).; *La responsabilité de protéger, rapport de la Commission internationale de l'intervention et la souveraineté des Etats*, décembre 2001. point 1.7. <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf> (16.03.2010.)

össze abból a célból, hogy e fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politika stratégiai irányvonalait.¹¹³

A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához, és végrehajtásához szükséges határozatokat. A Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai Főképviseelője pedig biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét.

Bármely tagállam, illetve a Főképviseelő, vagy a Főképviseelő a Bizottság támogatásával a KKBP-t érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. Gyors döntést igénylő esetekben a Főképviseelő hivatalból vagy valamely tagállam kérelmére 48 órán, illetve sürgősségi helyzetben rövidebb időn belül összehívja a Tanács rendkívüli ülését.¹¹⁴ Az üléseken az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag¹¹⁵ jogalkotási aktusnak nem minősülő határozatokat fogad el, lehetőséget ad azonban a távolmaradásra azoknak a tagállamoknak, akik nem értenek egyet a döntéssel, illetve az ezzel esetlegesen járó kiadásokkal, ugyanis a határozatok kötik az azt elfogadó tagállamokat.¹¹⁶

Amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell jelölni annak céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket, és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit.¹¹⁷

A Tanács döntéseinek előkészítését a *Politikai és Biztonsági Bizottság* végzi, amely az álláspont kialakításában a CIVCOM és az EUMC (EU Katonai Bizottság) elemzéseit, továbbá a szükség esetén igénybe vett egyéb szakcsoportok véleményét veszi alapul, hogy eldöntse, hogy polgári vagy katonai műveletre van-e szükség. A javaslat a COREPER-en keresztül jut el a Tanács elé, amely ha jóváhagyja azt, akkor visszautalja a *Politikai és Biztonsági Bizottság* a Tanács elé a konkrét stratégiai opciók kidolgozása végett. Ekkor újból igénybe veszik a civil válságkezelési feladatokra szakosodott csoportokat. Amikor sikerült egy koherens javaslatot

¹¹³ EUSz 26. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁴ EUSz 30. cikk.

¹¹⁵ Ritkán, az EUSz 31. cikk (2) alapján lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra is.

¹¹⁶ EUSz 31. cikk (1)A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerül elfogadásra

¹¹⁷ EUSz 28. cikk (1) bekezdés.

alkotni, az ismét a COREPER-en keresztül kerül a Tanács elé, amely dönt az adott fellépésről: a mandátumban rögzíti a részleteket, illetve tisztázza azok pénzügyi vonzatát. Ugyanezen a mechanizmuson fut végig az összes ilyen jellegű felvetés. Így kerül sor az egyes műveletek jogi alapjának megszületésére, ide nem értve az adott ország szándéknyilatkozatát, amely nyilvánvalóan szükséges ahhoz, hogy az uniós erők harmadik államokban működhessenek.¹¹⁸

A jogi alap meghatározása után kerül sor a felajánlási konferenciákra, amelyek során a tagállamok a szükséges emberanyaggal, és pénzbeli forrásokkal járulnak hozzá a missziók elindításához, vagyis a tanácsi határozatban foglaltak végrehajtásához.¹¹⁹ A határozatban foglaltakat mindig a Főképviselő és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.¹²⁰

6.3. Finanszírozási kérdések

A civil válságkezelési feladatok végrehajtása következtében felmerülő kiadások az Unió költségvetését terhelik. A konkrét katonai, vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadásokat a bruttó nemzeti termék-kulcs szerint a missziókban résztvevő tagállamok fizetik, kivéve ha a Tanács egyhangúlag másként határoz. Ilyenkor van jelentősége a *formális nyilatkozatnak*, amellyel egy tagállam kivonhatja magát a döntéshozatal, így a fizetés kötelezettsége alól is.¹²¹ Egyéb esetekben a finanszírozásra 2001 óta létezik az ún. *gyors reagálási mechanizmus*,¹²² és azt a konfliktussal érintett térségekben a vészhelyzeti projektek – például aknamentesítés, béketeremtő tevékenységek és helyreállítás – finanszírozására használják. Ennek összege viszonylag korlátozott: évente körülbelül 25 millió EUR, de ez növekedni fog, ugyanis a jelenlegi pénzügyi terv időszakára (2007–2013) a stabilitási eszköz 2,35 milliárd euró keretösszeget kapott. Ez kiegészíti a KKBP költségvetését, amelynek keretösszege ugyanerre az időszakra legalább 1,74 milliárd euró lesz.¹²³

¹¹⁸ BÁN, Janka: AZ EBVP műveletek jogi keretei. EBVP kurzus Budapest, 2009. nov. 16-18. www.hm.gov.hu/files/9/12548/dr_ban_janka_ebvp_muveletek_jog.ppt (2010.07.28.)

¹¹⁹ PERRET, Quentin: *L'Union européenne et la gestion des crises*. Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe n° 22. 13 mars 2006; PFISTER, Stéphane: *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*. Thèse n° 686 présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2008, [a továbbiakban PFISTER: *La gestion civile des crises*]p. 209-211.

¹²⁰ EUSZ 26. cikk (3).

¹²¹ EUSZ 41. cikk.

¹²² Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide. JO L 57 du 27.2.2001, p. 5–9.

¹²³ Règlement (CE) n o 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité. JO L 327 du 24.11.2006, p. 1–11.; PATRY, *supra*, p. 11-12.; DUKE, Simon: *The Institutional and Financial Dimension of Conflict Prevention*. in : KRONENBERGER–WOUTERS, *supra*, p. 119-150.

7. A civil válságkezelés a gyakorlatban: A missziók¹²⁴

7.1. Az EU - missziók általános jellemzői

Az EU civil válságkezelési műveletei általában felkérésre történnek: az adott állam meghívása, vagy ENSZ mandátum alapján, amit az EU geográfiai előnyökből adódóan átvesz. Minden misszió esetében szükséges az EU és az érintett állam közötti megállapodás, amely a misszió jogi helyzetét rendezi az idegen állam területén ez az ún. *Status of Mission Agreement (SOMA)*. Ez a dokumentum szabályozza többek között a civil misszió határátlépésének feltételeit, az országon belüli mozgás szabályait, a joghatósági kérdéseket, valamint a személyzetet megillető immunitás és privilégiumok listáját.¹²⁵ A Tanács a válságkezelési műveletekre vonatkozó egyhangú döntéseit jogalkotási aktusnak nem minősülő határozat formájában hozza. A tagállamok számára mindig lehetőség van a döntéshozataltól való távolmaradásra, amely mentesíti őt a határozat kötelező erejétől, illetve a misszió anyagi vonzataitól, ugyanis főszabály szerint szükség van tagállami hozzájárulásra is egy-egy akcióhoz. Az Unió elláthat egyedül is válságkezelési funkciót, azonban gyakori, hogy harmadik államokkal, NGO-kkal, más nemzetközi szervezetekkel együttműködve jár el.¹²⁶

Közös jellemző továbbá, hogy a négy, Feirában meghatározott prioritási kör köré csoportosulnak a missziók, amelyhez a szükséges szakértelmet a tagállamok, és a további hozzájárulók pályázat útján jelölt vezényelt szakértők biztosítanak. A kiválasztási eljárást a misszió folytatja le, a tagállamok nem befolyásolhatják.

A missziók személyi állományra vonatkozó feltételek a következők: nemcsak hivatásos, hanem szerződéses állomány is részt vehet a misszió végrehajtásában. Az állomány napidíjra jogosult, és minden más kiküldést érintő költségeket a tagállamok viselik. Az EU állomány ezen felül nemzeti egyenruhában teljesít szolgálatot, EU jelzéssel ellátva. Civil válságkezelési misszió esetében fegyvert főszabály szerint nem viselnek, de a misszióvezető kérésének függvényében, a SOMA alapján és a tagállam jóváhagyása alapján, a misszió tagjai kizárólag önvédelmi célból lőfegyver viselésére jogosultak.

A misszió végrehajtásában résztvevők a nemzeti hatóságok vezetése alatt állnak, emiatt minden hozzájáruló állam kijelöl egy nemzeti kapcsolattartó személyt, amely képviseli a nemzeti kontingenst, és felel a kontingens fegyelméért. A missziót teljesítőknek továbbá

¹²⁴ Ld, Melléklet

¹²⁵ SARI, Aurel: Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice. EJIL, Vol. 19., no. 1., 67-68.

¹²⁶ EUSz, 31. cikk (1)

tisztában kell lenniük a nemzetközi humanitárius joggal, a nemzetközi emberi jogokkal, az EU emberi jogi politikával, és az EBVP missziókra érvényes általános magatartási szabályokkal. Ennek érdekében a vezényelt szakértők missziós előképzésben részesülnek, ahol megismerkednek a helyi feltételekkel és a misszió célkitűzéseivel.¹²⁷

Az EU misszió önálló misszióknak tekinthető, azonban nem vonatkoztathatnak el a többi érintett nemzetközi szervezet helyszíni munkájától, ezért fontos a rendszeres kooperáció a felek között, hiszen legtöbbször ezek a missziók kiegészítenek más, leggyakrabban katonai jellegű missziókat.

7.2. A missziók fajtái

A civil válságkezelés prioritási pontjainak megfelelően a következő típusú missziókat vezet az EU a világ különböző tájain (1. számú ábra, 44. oldal). Az akciók elnevezése utal ugyan annak fő célkitűzésre, azonban nem lehet vegytisztán elválasztani a funkciókat, hiszen a feirai négyes prioritás egymással szervesen összefügg, egymást feltételezve, támogatva hatékonyak.

7.2.1. A határmegfigyelő missziók (EUBAM)

a) Az ukrán-moldáv határmegfigyelő misszió (2005.11.30.-2011.11.30.)

Moldávia és Ukrajna elnökei 2005 júniusában közösen kérték fel az EU-t, amely 2005. november 30-i indítással felállított egy nemzetközi támogató missziót a moldáv-ukrán határon.¹²⁸ A misszió célja a határellenőrzés javítása, valamint a területtel határos térségben egy új, nemzetközi normáknak is megfelelő, vám-ellenőrzési rendszer kialakítása. A misszió mandátuma az EU Bizottsága és a moldáv, valamint ukrán kormány között aláírt „Egyetértési Memorandum” alapján lett meghatározva.¹²⁹ E szerint ez egy megfigyelői, tanácsadói technikai művelet, végrehajtói jogok gyakorlása nélkül, nincs felhatalmazása beavatkozni a

¹²⁷ TÓTHI, Gábor: Civil EDVP missziók áttekintése. IRM, Rendészeti Szakállamtitkár Titkársága, http://www.hm.gov.hu/miniszterium/ebvp_tanfolyam_2009 (2010.07.20.)

¹²⁸ *Joint information note on the Border Assistance Mission to Moldova and enhanced EUSR team*, EU Council, Doc. 14491/05, Brussels, 18 November 2005; DURA, George: *The EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine*. in: *European Security and Defence Policy: The first 10 years*, *supra*, p. 275-284.

¹²⁹ *Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine of the European Commission Border assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine*. http://www.eubam.org/files/099/73/memorandum_of_understanding_en.pdf (05.06.2010.)

két szuverén állam határellenőrzési rendszerének irányításába. A misszió tagjai tanácsot adnak és segítik a határellenőrzés (határőrizet és határforgalom ellenőrzés) európai normák szerinti megszervezését, beleértve az emberek és áruk csempészetének megelőzését; folyamatosan figyelemmel kísérik a vám eljárások menetét, szükség szerint vizsgálat alá vetik, és másolatokat készítenek a vám dokumentumokról; valamint bejelentett, vagy váratlan látogatásokat és ellenőrzéseket végeznek bármely határponton, vámházban és tranzit úton. A megfigyelői és támogató program során az alábbi fő területeken van a hangsúly: támogatni, segíteni a partnerek szakmai képességének fejlesztését; segíteni a korrupció elleni fellépést; elősegíteni a kockázat elemzési struktúra kialakítását; segítséget adni az európai normák elsajátításához, alkalmazásához; az integrált határellenőrzési rendszer megismertetésével segíteni a határellenőrzésben résztvevők közötti bizalom és együttműködési készség kialakítását; valamint segíteni a határbiztonsággal, a személyek és javak mozgásával kapcsolatos információáramlást, és annak elemzését szolgáló rendszer kialakítását.¹³⁰

b) Az EUBAM Rafah: a palesztin határmegfigyelési misszió (2005. 11. 25. – 2011. 05.24.)

A misszió 2005. november 24-én vette kezdetét, és azóta is folyik. Szükségességét félévente felülvizsgálják, és ennek fényében döntenek a meghosszabbításáról.¹³¹ A misszió központja Izraelben, a Gázai övezettől 15 km-re, Ashkelon-ban található. A HAMASZ kormány hatalomátvétele óta a rafah-i határátkelő zárva van. 2008 májusában a tagállamok képviselői úgy döntöttek, hogy a jelenlegi körülmények ellenére mégsem vonják ki a missziót a területről, mivel ez politikailag, és stratégiaileg is egyaránt kiemelten fontos szerepet játszik az EU biztonságpolitikai terveiben, így az Európai Unió továbbra is képviselve maradhat a térségben. A létszám minimális, azaz 18 nemzetközi, és 3 helyi alkalmazott dolgozik, úgynevezett *stand by*, azaz készenléti állapotban. Újbóli határnyitás esetén a tervek szerint a misszió létszáma két lépcsőben, akár 1 + 1 hét alatt felduzzasztható az eredeti mandátumban meghatározott feladatok elvégzéséhez.¹³²

¹³⁰ Ld. Action commune 2005/265/PESC du Conseil du 23 mars 2005 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova, JO L 81 du 30.3.2005.; Action commune 2005/265/PESC du Conseil du 23 mars 2005 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova, L 292. 8.11.2005.; Action commune 2005/265/PESC du Conseil du 23 mars 2005 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldova, L 49. du 21.2.2006

¹³¹ Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah). OJ L 327/28., 14.12.2005.

¹³² BULUT, Esra: *The EU Border Assistance Mission at the Rafah Border Crossing Point (EUBAM Rafah)*. in: European Security and Defence Policy: The first 10 years, *supra*, p. 299-310.

7.2.2. A rendőri missziók (EUPM; EUPOL)

a) Az EUPOL Proxima a volt Jugoszlávia területén (2003.12.15. – 2005.12.14.)

Az EU a 2001-es ohridi megállapodás célkitűzéseinek megfelelően, és az ország hatóságaival szoros együttműködésben rendőri missziót indított Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban.¹³³

b) Az EUPOL Kinshasa (2005.04.12. – 2006.12.31.)

Az EUPOL Kinshasa az első uniós polgári misszió volt Afrikában 2005-2007 között, amely 2007. július 1-je óta az EUPOL RD Congo keretében folytatja tevékenységét, és célja a biztonsági szektor reformjának keretén belül a rendőrség, illetve az igazságügy átalakításának segítéséért felelős.¹³⁴

c) Az EUPM Bosznia-Hercegovina (2003.01.01. – 2011-12.31.)

Az 1992-1995 között zajló boszniai háborút a Daytoni Békemegállapodás zárta le (DPA), melyet 1995. december 14-én Párizsban írtak alá a felek, és végrehajtása 1996 januárjától folyamatosan zajlik.¹³⁵ Az Európa Tanács 2004. november 25-én fogadta el a 2004/803/CFSP számú döntést a bosznia-hercegovinai katonai művelet, az ALTHEA 2004. december 2-i megindításáról. Az SFOR-EUFOR misszió-váltása zökkenőmentesen folyt, és jelenleg az ALTHEA fedőnevű művelet sikeresen működik.¹³⁶

Az EUFOR egy ekkora méretű katonai missziót csak a NATO támogatásával képes ellátni, mely a Berlin Plusz együttműködési megállapodáson alapul. Míg az SFOR elsősorban katonai jellegű feladatokat látott el sikeresen, az EUFOR már más kihívásokkal is szembenéz

¹³³ Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA) OJ L 348/40, 24.11.2004.

¹³⁴ VIRCOULON, Thierry: *The EU police mission in Kinshasa- DRC (EUPOL Kinshasa) and the EU Police mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)*, [ci après: VIRCOULON] in: *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)* European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009, [ci-après: *European Security and Defence Policy: The first 10 years*] p. 221-231.

¹³⁵ Az egyezmény biztonsági és katonai rendelkezéseit a NATO égisze alatt működő IFOR később az SFOR biztosította. 2004. június 28-29-én a NATO isztambuli csúcsertekezletén bejelentették, hogy a NATO SFOR működését az EU vezette EUFOR váltja fel.

¹³⁶ Décision BiH/16/2010 du Comité politique et de sécurité du 15 juin 2010 relative à la nomination du chef de l'élément de commandement de l'Union européenne à Naples, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine. JO L 155/33 du 22.6.2010.

ügy, mint a szervezett bűnözés elleni harc. A végső cél pedig az, hogy az ország a béke megállapodás teljesítése után tovább tudjon lépni az európai integráció felé.

Mivel a katonai békefenntartás helyét egyre inkább a rendőri szerepvállalás veszi át, így felállítottak egy katonai rendszerbe (EUFOR) integrált rendőri ezredet, melynek létszáma mintegy 600 fő, és az ország egész területén bevehető. A szervezet, bár különálló egység, mégis az EUFOR parancsnoksága alá tartozik. Az IPU (Integrated Police Unit – Egyesített Rendőri Erők), bár rendelkezik végrehajtó mandátummal, a rendőri tevékenység elsődleges végzése a helyi rendőri erők feladata, ezért az IPU inkább támogató erőt képvisel a szervezett bűnözés elleni küzdelemben. Három fő irányvonalat lehet megkülönböztetni: szervezett bűnözés elleni küzdelem, háborús bűnösök felkutatása és elfogásában közreműködés, terrorista szervezetek felderítése. 2003. január 1-jével vette kezdetét az Európai Unió tisztán rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában. Az EUPM a korábbi ENSZ IPTF rendőri misszió folytatásának is tekinthető, ugyanakkor a mandátumában, feladatrendszerében, szervezeti felépítésében és létszámában eltérést, újat hozott. Az EUPM rendőrökből álló személyi állomány megközelítőleg 170 fő. A 27 EU tagállamon kívül további 6 nem EU állam járul hozzá a misszió nemzetközi hivatásos állománykeretéhez. Az EUPM stratégia célkitűzése, eredetileg az volt, hogy Bosznia-Hercegovina rendészete szerkezetében, létszámában, működési mechanizmusában stabil legyen, a jogállamiság kerete között működő, azt erősítő, professzionális, multi-etnikai alapon szervezett intézményrendszer legyen, és hogy a BiH rendészetének működése feleljen meg a legmagasabb európai és nemzetközi követelményeknek.¹³⁷

Az EUPM nem rendelkezik végrehajtó mandátummal, „monitoring típusú” misszió, ami magában foglalja a megfigyelést, tanácsadást, útmutatást és ellenőrzést. A „*Mostar Declaration*” és az azt követő „*Action Plan*” az EU számára biztató jel a rendőrségi reformot illetően. Továbbra is támogatni kell a reform folyamatot, elősegítve annak minél korábban megvalósuló implementálását. A hiányzó politika egyetértés tükrében a reform elgondolás nem fog kiterjedni a Szerb Köztársaság és a Föderáció rendőrségére, csupán a központi, illetve országos szervekre. Tovább kell folytatni a hivatali korrupció elleni küzdelmet, ehhez az EUPM minden támogatást biztosít. A szervezett bűnözés elleni küzdelem az ország nemzeti prioritásai között szerepel, és része az EUPM stratégiai feladatrendszerének. Az EUPM ezen a területen már több eredményt ért el, a magas szakmai színvonalat tartva, folytatni kell a szervezett bűnözés elleni küzdelmet, átadva a vezető szerepet a BiH

¹³⁷ MERLINGEN, Michael: *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)* in: European Security and Defence Policy: The first 10 years, p. 161-173.

rendészeti szervezetek. Az ellenőrzések által feltárt hiányosságok és az általános megállapítások azt mutatják, hogy fenn kell tartani a rendszeres ellenőrzések metodikáját.¹³⁸

d) Az EUPOL COPPS a palesztin területeken (2006.01.01 – 2013.05.31.)

A misszió az a Palesztin Rendőrség támogatására a Palesztin Fennhatóság területén kapott támogatást, főhadiszállása Ramallahban van. A misszió célja és feladata egy jól felszerelt, jól képzett, és önállóan dolgozni képes, jogállamhoz méltó rendőrség felállítása, illetve a meglévő megformálása.¹³⁹ A misszió tagjai főként jogi végzettségű szakemberek: ügyészek, bírák, jogászok, nyomozók és büntetés-végrehajtási tisztek. Fő feladata a palesztin igazságszolgáltatási rendszer fejlesztése megfigyeléssel, tanácsadással, programokkal és beruházásokkal. A fejlesztés kiterjed a rendőrségre, az Igazságügyi Minisztériumra, az ügyészi hivatalokra, a bíróságokra, az ügyvédi kamarára, a büntetés-végrehajtásra és a civil szervezetekre.¹⁴⁰

e) Az EUPOL Afghanistan (2007.06.15.-2013.05.31.)

Az EUPOL misszió feladata egy demokratikus, a jogállamiság talaján működő, szakképzett, és jogkövető afgán rendészeti struktúra kialakítása, amelynek fő feladata a koordináció megszervezése, és az afgán rendőrség meghatározott szintjein mentori, valamint tanácsadói feladatok ellátása.¹⁴¹

A misszió vezetése Kabulban kapott helyett. Afganisztánt öt rendőri régióra osztották, mindegyik régiót vezető rendőr tábornokhoz egy-egy EUPOL rendőri tanácsadót delegáltak. Összesen öt EUPOL rendőri főtanácsadói hely van. A főtanácsadók közvetlenül a misszióvezető operatív helyettesének vannak alárendelve, feladatuk a régió belüli tartományokban működő EUPOL mentorok és tanácsadók munkájának irányítása, valamint kapcsolattartás a különböző nemzetközi civil és katonai szervezetekkel. Az instabil biztonsági

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. JO L 300/65 du 17.11.2005

¹⁴⁰ BULUT, Esra: *The EU Police Mission for the Palestinian Territories – EU Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)*. European Security and Defence Policy: The first 10 years, *supra*, p. 287-289.

¹⁴¹ Council Joint Action 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGANISTAN) OJ L 139/33, 31.5.2007.

környezet, továbbá a szélsőséges életkörülmények miatt az EUPOL rendőri tanácsadókat csak a meghatározott katonai táborban lehet elhelyezni.¹⁴²

7.2.3. A jogállamiság - építő missziók (EUJUST, EULEX)

a) Az EUJUST THEMIS Grúziában (2004. 06. 16 – 2005. 07. 15.)

2004-ben Grúziában sor került az első ún. jogállamiság-misszióra, amelynek célja a grúz hatóságok segítése abban, hogy a hirtelen bekövetkezett változások által okozott kihívásoknak megfelelő büntető igazságszolgáltatási rendszert hozzon létre, továbbá a grúz kormány támogatása a mindenre kiterjedő reformfolyamatok kidolgozása és megvalósítása tekintetében.¹⁴³ A misszió 2005-ben sikerrel zárult.

b) Az EULEX KOSOVO (2008.02.16.-2010. 06. 14.)

2008 tavaszán indult be az EU EULEX Kosovo nevű missziója, mely – a létesítmények és eszközök, a feladatkörök és kompetenciák átadás-átvételének hosszadalmassága, továbbá az EU misszió tényleges jogi megalapozottságának hiánya miatt, többszöri határidő módosítást követően – csak 2008. december 9. óta működik teljes hatállyal.¹⁴⁴ Mandátumát az UNMIK létrehozásának, és fenntartásának alapjául tekintett ENSZ BT 1244. számú határozatának kiterjesztésétől kapta.¹⁴⁵ Az elsődleges koncepció, hogy a koszovói államigazgatási szervek lesznek felelősek Koszovó vezetéséért. Az EULEX feladatok elsősorban azokra a területekre fókuszálnak, ahol végrehajtó, korrekciós erők, vagy megfigyelés, és tanácsadás szükséges a stabilitás, és biztonság fenntartásához. Az EULEX egy vezető irányítása alatt vonja össze a rendőrségi, igazságszolgáltatási, büntetés-végrehajtási és vámügyi területeket. A mandátuma a következő területekre terjed ki: inter-etnikai bűnözés, háborús bűnözés, terrorizmus, korrupció, szervezett bűnözés, gazdasági bűnözés és tulajdonjogi ügyek.¹⁴⁶ A mandátum

¹⁴² *Ld.*, European Union Police Mission in Afghanistan. <http://www.eupol-afg.eu/> (2010.07.10.)

¹⁴³ Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS. OJ. L 228/21 of 29.06.2004.

¹⁴⁴ Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPM Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112/19., 26.04.2006.

¹⁴⁵ UN Security Council, *Security Council resolution 1244 (1999) on the deployment of international civil and security presences in Kosovo*, 10 June 1999, S/RES/1244 (1999)

¹⁴⁶ GREVI, Giovanni: *The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)*. in: European Security and Defence Policy: The first 10 years, *supra*, p. 353-368.

ugyan 2010. június 10-ig szól, de a misszió előreláthatólag csak akkor fejeződik be, ha a térség képes lesz önerőből garantálni a jogállamiságot.¹⁴⁷

c) Az EUJUST Lex: az iraki misszió (2005.07.01.-2012.06.22.)

Az iraki átmeneti kormány kérésére az EU Tanácsa 2005-ben egy integrált iraki jogállamiság-misszió elindításáról határozott.¹⁴⁸ A misszió integrált képzést nyújt az irányítás, valamint a nyomozó szervek felsővezetői, az igazságügyi vezetők, a rendőrség és a rendőrségi, valamint a büntetés-végrehajtási alkalmazottak részére.¹⁴⁹ A missziót 2010 júniusában hosszabbították meg 2012-ig.¹⁵⁰

7.2.4. Az EU SSR: a biztonsági szektor reformját támogató misszió Bissau-Guineában (2008.06.01.-2010.11.30.)

A 2008 júniusban indított mintegy 40 fős,¹⁵¹ egy éves kezdeti – majd először 2009. november 30-ig – , később várhatóan 2010 novemberének végéig¹⁵² meghosszabbított mandátummal rendelkező misszió elsődleges célja a bissau-guineai biztonsági szektor átalakításának elősegítése a helyi hatóságokkal történő szoros együttműködésben.¹⁵³

7.2.5. A megfigyelő /monitoring misszió: EUMM Georgia (2008.10.01.-2010.09.15.)

2008 nyarán fegyveres konfliktus alakult ki a Grúzia határvidéken, azt követően, hogy két autonóm terület (Abházia és Dél-Oszétia) kinyilvánította a függetlenségét. Grúzia, megtámadására hivatkozva uniós beavatkozásért folyamodott, arra azonban nem került sor. A

¹⁴⁷ Council Joint Action 2009/445/CFSP of 9 June 2009 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, OJ L 148/33, 11.06.2009.

¹⁴⁸ Council joint action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, OJ L 62/37, 09.03.2005.

¹⁴⁹ WHITE, Stephen: *EUJUST LEX – The EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*. Obrana a strategie / Defence & Strategy 2/2008, p. 97-103; KORSKI, Daniel: *The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX)* in: *European Security and Defence Policy: The first 10 years*, supra, p. 231-242.

¹⁵⁰ Décision EUJUST LEX IRAQ/1/2010 du Comité politique et de sécurité du 22 juin 2010 prorogeant le mandat du chef de la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, 2010/351/PESC, OJ L 160/10 du 26.6.2010.;

¹⁵¹ Council Joint Action 2008/112/CFSP of 12 February 2008 on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU), OJ L 40/11, 14.2.2008.

¹⁵² Décision 2010/298/PESC du Conseil du 25 mai 2010 modifiant et prolongeant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), JO L 127/16, 26.5.2010.

¹⁵³ Council Joint Action 2008/112/CFSP, 2. cikk 2. pont.

határvillongásban Oroszország és Grúzia egyaránt elfogadta, sőt igényelte, hogy az EU határmegfigyelőket küldjön a térségbe. Szeptemberben az EU Tanácsa döntést hozott az EUMM misszió felállításáról, amely az eddigi valamennyi missziót figyelembe véve, legrövidebb idő – bő 2 hét – alatt állt fel.¹⁵⁴

A hivatal megfigyelőinek fő feladata az abház, és dél-ozét településeket elválasztó adminisztratív határvonalon történő mozgások ellenőrzése. Ennek keretén belül nagy hangsúlyt kell fektetni a stabilizálásra, ami a béke-megállapodás teljes körű betartásán alapuló stabilizációs folyamat megfigyelését; a normalizálást: a jogállamiságon és a megfelelő közrenden alapuló polgári kormányzás helyreállításával kapcsolatos helyzet megfigyelését jelenti. Kiemelten fontos ebben a régióban a bizalomépítés, amely a feszültségek csökkentéséhez hozzájáruló összekötő tevékenység; a felek közötti kapcsolatfelvétel megkönnyítése; illetve az európai politikai döntéshozók tájékoztatása, valamint az EU jövőbeni feladatvállalásaihoz való hozzájárulás.¹⁵⁵ Az EUMM az ENSZ (UNOMIG), és az EBESZ grúziai missziójának 2009 nyarán történt kivonását követően egyedüli nemzetközi szereplőként maradt az országban. Mandátuma egész Grúzia területére kiterjed, ám a gyakorlatban akadályokba ütközik a szakadár területekre való bejutás. A missziót eredetileg egy 4 hónapos, átmeneti jellegű nemzetközi jelenlétnek szánta az EU, de egyelőre 2010. szeptember 15-ig hosszabbították meg a mandátumát.¹⁵⁶

7.2.6. AMIS, a szudáni támogató misszió: katonai és polgári elemek vegyítése (2005.07-2007.12.)

A 2005-2007 között megvalósított művelet az Afrikai Unió felkérésére válaszul indult. Feladata afrikai katonák kiképzése, taktikai-stratégiai szállítások lebonyolítása, rendőri segítség, és képzés nyújtása volt.

A támogató fellépés célja hatékony, és időben érkező segítség nyújtása az Amis elnevezésű, eredetileg az ENSZ által indított katonai művelet számára. Az EU célja ezzel a szudáni Darfur térségében tapasztalható válság megoldására kifejtett politikai, katonai,

¹⁵⁴ Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, OJ L 248/26, 17.9.2008., *Ld*, About EUMM http://www.eumm.eu/en/about_eumm (07.07.2010.)

¹⁵⁵ *Ld*, European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia, 15.09.2008., http://www.eu2008.fr/impressionPDFca8d.pdf?url=%2FFPFUE%2Fflang%2Fen%2Faccueil%2FFPFUE-09_2008%2FFPFUE-15.09.2008%2FPESC_Georgie2 (2010.07.07.)

¹⁵⁶ *Political and Security Committee Decision EUMM Georgia/1/2009 of 31 July 2009 concerning the extension of the mandate of the Head of Mission of the European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia) 2009/619/CFSP, OJ L 214/40; 19.8.2009.; EBVP-műveletek szerte a világban, http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/esdp/ebvp_muveletek.htm (2010.07.07.)*

valamint rendőri erőfeszítések előmozdítása olyan módon, hogy szükség szerint katonai és polgári elemet is tartalmazó segítséget nyújt.¹⁵⁷ Az EU misszióknak az Afrikai Unió mandátumának lejártáig vetett véget, ezzel egyidejűleg ugyanis az ENSZ vette át az eddigi közös, az Afrikai Unió és az ENSZ által vezényelt békefenntartó műveleteket.¹⁵⁸

8. Összegzés

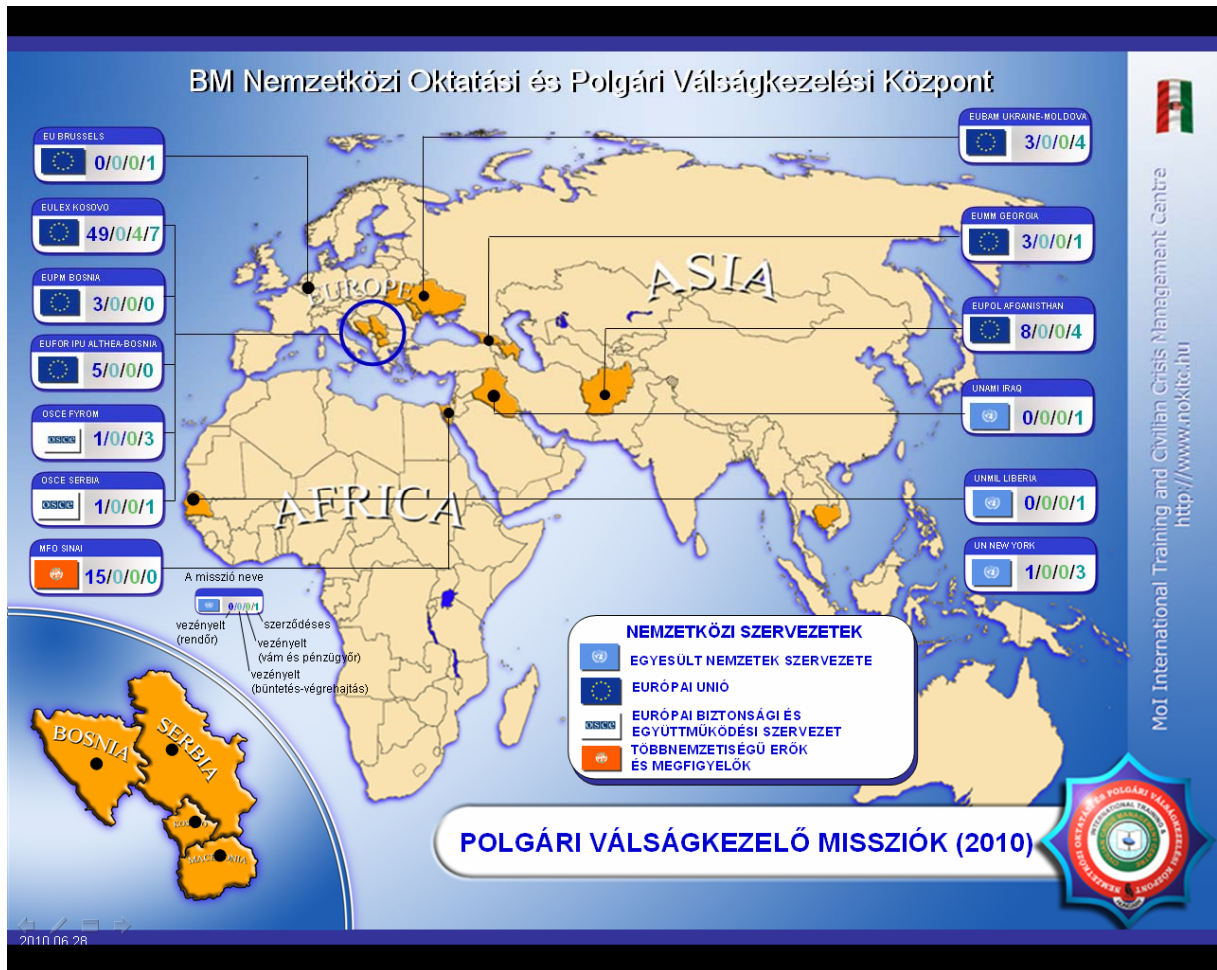
Az európai integráció és az EU bővítése az elmúlt fél évszázadban hozzájárult a világ különböző pontjain való válságkezelési műveletekhez. Az békés eszközökkel való válságkezelés iránti igény gyakorlatilag egyidős a közös külpolitika iránti igények artikulálódásával, de az igazi fejlődés akkor indult meg, amikor globális szinten is megváltozott a válságkezelési stratégia, és előtérbe kerültek a civil eszközök, míg a katonai válságkezelés *ultima ratio*-ként a háttérbe szorult. Ezt követően az EU sikeresen közreműködött abban, hogy az Európai kontinens nagy részén elterjedjen a demokrácia, a biztonság és a stabilitás. Az 1990-es évek során ez a békeprojekt a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül fokozatosan az EU külpolitikájának a fő célkitűzésévé vált. Kezdetben az ezirányú kezdeményezések korántsem voltak sikeresek, amelynek a fő oka, hogy az Unió képtelen volt egy közös érdek mellé állva képviselni a saját álláspontját a nemzetközi politikai színtéren. A megfelelő intézményi struktúrák, valamint a tagállamok közötti kompromisszum eredményeként sikerült a közös kül- és biztonságpolitikát valamelyest közös mederbe terelni, így a jelenlegi konfliktus-megelőzési, civil válságkezelési politika már képes arra, hogy eredményt érjen el. Jelenleg az EU konfliktus-megelőzési képességei összekapcsolódnak más nemzetközi szervezetek ugyanilyen jellegű tevékenységeivel, így egymást támogatva, a tevékenységek gyakran kiegészítik egymást, és az EU napjainkban már sikereket is elkönnyvelhet a civil válságkezelés területén, annak ellenére, hogy a struktúra folyamatos javításra szorul, amelyre a tagállamok lehetőség szerint törekednek. A jövőben – többek között a magyar elnökségi program szerint is – a hangsúly továbbra is a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésen lesz, illetve a tíz éves tapasztalatok fényében időszerű lesz a Göteborgi program reformja, amelynek sarkalatos pontja kell, hogy legyen a missziók személyzetének specifikus képzése, amely hozzájárulhat a rövidebb idő alatti pozitív, tartós eredmény eléréséhez.

¹⁵⁷ Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan, OJ L 188/46, 20.7.2005

¹⁵⁸ United Nations Security Council Resolution 1769 (2007) Adopted by the Security Council at its 5727th meeting, on 31 July 2007, UN Doc. S/RES/1769 (2007).

Melléklet

1. számú ábra: Az EU civil missziói



Forrás: BM Nemzetközi Oktatási és Válságkezelési Központ:

<http://www.nokitc.hu/hungarian/missziok.html> (2010.07.10.)