

*Jubász Krisztina egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

*VIII. évfolyam | Vol. VIII
2014/1. szám | No. 1/2014
Tanulmány | Article
www.dieip.hu*

Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer

Bevezetés

A Maastrichti Szerződéssel létrejött közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy- CFSP), majd az ennek keretén belül 1999-ben újtára indított közös biztonság-és védelempolitika (Common Security and Defence Policy- CSDP) „húzóágazatának” számító uniós válságkezelési tevékenység 2003-tól napjainkig mintegy nyolc katonai és tizenkilenc civil és egy vegyes, civil és katonai elemeket egyaránt tartalmazó válságkezelési missziót ölel fel.¹

Ha a műveletek földrajzi hatókörét vesszük górcső alá, megállapítható, hogy a huszonnyolc misszió közül nyolcat Európában, tizenötöt Afrikában, egyet Indonéziában, négyet pedig a Közel-Keleten indított az Európai Unió. Szintén fontos kiemelni, hogy az elindított műveletek döntő hányadát a polgári válságkezelési műveletek teszik ki, amely tény alátámasztani látszik az Európai Unió civil hatalmi jellegét hangsúlyozó teóriákat. Annak ellenére, hogy a CSDP leglátványosabb és legtöbb eredményt felmutató területe a válságkezelés, igen kevés szó esik az ezen tevékenységet szolgáló intézmény-és döntéshozatali rendszerről. A CFSP és a CSDP kormányközi jellegéből adódóan a tagállami részvétel és befolyás az uniós válságkezelés területén döntő jelentőségű, és ez mind az intézményi mind a döntéshozatali struktúrában érezteti hatását, meglehetősen komplexsége téve azok felépítését és működését.

A tanulmány célja a CFSP és a CSDP keretén belül megvalósuló uniós válságkezelés intézményrendszerének és döntéshozatali folyamatának bemutatása, rámutatva azokra a jellemzőkre és hiányosságokra, amelyek megnehezítik a gyors, hatékony, valamint átfogó, azaz a katonai és polgári aspektusokat is figyelembe vevő uniós szintű válságkezelési döntéshozatalt.

I. A CSDP helye az unós politikákban

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

¹Az EU által 2003 óta indított missziók áttekintése érdekében lásd az Európai Külügyi Szolgálat honlapját: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm

hogy a szűken vett védelempolitikai együttműködés mellett áttekintsük az annak keretét adó közös kül- és biztonságpolitika cél-, intézmény- és döntéshozatali rendszerét is.

A 42. cikk (2) bekezdése pedig leszögezi, hogy a közös biztonság és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, ami az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott döntésének eredményeképpen közös védelemhez vezet. A Lisszaboni Szerződés rendelkezései tehát valamennyi, az EU biztonságot érintő kérdésre kiterjesztik a CFSP és a CSDP hatáskörét, ami –2003-as Európai Biztonsági Stratégia és az annak végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés értelmében– tulajdonképpen felöleli a nemzetközi konfliktusokat, a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a bukott államokat és a szervezett bűnözést.

A közös védelempolitika és a közös védelem kifejezések némi magyarázatra, illetve pontosításra szorulnak. A közös védelempolitika az Unió új biztonsági kihívásokra adott válaszlépéseit, illetve fellépéseit jelenti,² amelyeket azonban nem az EU területén, hanem harmadik országok területén hajt végre, és amelyek egyaránt felölelik a biztonság és védelem polgári és katonai aspektusait, míg közös védelem alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelme értendő.³

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

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

II. A közös kül- és biztonságpolitikát, valamint védelempolitikát szolgáló intézményrendszer

II.1. Az Európai Tanács

A terület kormányközi jellegéből fakadóan a CFSP-t szolgáló intézmények közül az Európai Tanács (EiT) és az Európai Unió Tanácsa (Tanács), illetve annak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, Külügyek Tanácsa bír központi szereppel. Az EUSz 22. cikke értelmében az EU legmagasabb szintű politikai döntéshozatali szerveként a tagállamok állam-és kormányfőiből álló EiT határozza meg az Unió közös kül- és biztonságpolitikájára, illetve egyéb külső tevékenységére vonatkozó stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Az EiT stratégiai

²A válaszlépések, így a közös védelmi politika elemei között említendő a katonai és polgári válságkezelési műveletek, a végrehajtásukhoz szükséges képességek fejlesztés, beleértve a tagállamok ennek érdekében kialakított fegyverkezési, technológiai, kutatási együttműködéseit is.

³Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011. 401.o.

De iurisprudencia et iure publico

érdekeket és célokat tartalmazó határozatai az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre vonatkozhatnak. A határozatokban meg kell jelölni azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket. A 22. cikk a lisszaboni reformoknak köszönhetően került be az elsődleges joganyagba, lényegében az EUSz korábbi 13. cikke alapján, amely azonban csak a CFSP keretében elfogadott közös stratégiákról rendelkezett, nem pedig az Unió *valamennyi* külső tevékenységének érdekeiről és célkitűzéseiről.

A stratégiai érdekeket és célokat pontosítják, bontják ki részletesen az EiT által elfogadott – szintén határozati formát öltő– általános iránymutatások, amelyek az EUSz 26. cikke értelmében a védelmi vonatkozású kérdéseket is felölelik. Az általános iránymutatásokat és a stratégiai érdekeket, célokat tartalmazó határozatok elhatárolásának támpontját az utóbbiakat kötő tartalmi megszorítások, azaz a határozat időtartamának és a rendelkezésre bocsátandó eszközök megjelölési kötelezettsége szolgáltatja. Ezen logika alapján állítható, hogy az EiT által 2003. december 12-én elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, a neve ellenére inkább minősül általános iránymutatásnak, mint stratégiának, hiszen nem tartalmaz sem az időtartamra, sem a rendelkezésre bocsátandó eszközökre vonatkozó utalást, „pusztán” meghatározza az EU számra legfontosabbnak minősülő biztonsági kihívásokat, illetve meghatározza, hogy ezek kezelése érdekében milyen politikát kellene folytatni az EU-nak.⁴

A lisszaboni szerződéses reform eredményeképpen került bevezetésre az Európai Tanács elnökének állandó tisztsége. Az EUSz 15. cikkének (6) bekezdése rendelkezik az EiT elnökének hatásköréről a CFSP-t érintő kérdésekben: „Az Európai Tanács elnöke –a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül– ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”. Az EiT elnökének ezen képviseleti funkciója azonban nem egyszerűsítette le az EU külső képviseletének kérdését, hiszen a Bizottság elnöke, a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviseelője és a főképviseelő mellett immár az Unió negyedik arcaként és hangjaként jelenik meg, azaz továbbra is tartja magát Henry Kissinger méltán elhíresült kérdése, miszerint: Milyen számot kell tárcsázni, ha valaki az Európai Unióval akar beszélni?

II.2. Az Európai Unió Tanácsa – a Külügyek Tanácsa

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

A CFSP és a CSDP központi döntéshozatali szerepén túl az EUSz 26. cikkének (2) bekezdése szerint a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjével közösen biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét. A Tanács és a főképviseelő tehát közösen felelősek azért, hogy a tagállamok egységesen hajtsák végre a CFSP és a CSDP területén meghozott határozatokat, azonban a koherens tagállami végrehajtás biztosítása –ellentétben az EUMSZ által szabályozott politikákkal– jogi eszközökkel a CFSP területén nem lehetséges. Ahogyan Törő Csaba megjegyzi: „Az a kötelezettségzegési eljárás, amely az Unió működésének közösségi dimenziójában értelmezhető és alkalmazható jogorvoslati módszerként, a

⁴Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011. 328.o.

közös kül- és biztonságpolitika terén nem érvényesíthető.”⁵. Az EUSz 24. cikk (1) bekezdése leszögezi, az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a CFSP és a CSDP területén, kivéve a szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére,⁶ valamint az EUMSz szerződés 275. cikk (2) bekezdésében meghatározott határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára⁷ vonatkozó hatáskörét.

A Külügyek Tanácsa elnöki tisztjét az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tölti be, tehát ez az egyetlen tanácsi formáció, amelyben nem a Tanács soros elnökségét betöltő tagállamot képviselő személy elnököl.^{8,9}

II.3. Az Állandó Képviselek Bizottsága - a COREPER

A COREPER a Tanács üléseinek előkészítő szerve, ahol a tagállami érdekek és igények felmérése, kölcsönös engedmények útján kompromisszum elérése a cél, még a Tanács ülése előtt.¹⁰

A COREPER a gyakorlatban két szinten működik: A COREPER II-ben maguk az állandó képviselők vesznek részt, nagyköveti rangban. Ez a testület a fontosabb politikai kérdéseket vitatja meg, és előkészíti a Tanács üléseit. A COREPER I-ben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és inkább technikai jellegű rész kérdésekkel, illetve ágazati kérdésekkel foglalkoznak.¹¹

A COREPER szerepe idővel fokozatosan bővült, és mára a nemzeti kormányok és az Unió közötti kapcsolattartás egyik főszereplőjévé vált. A Tanács keretében folyó tárgyalások során a COREPER az utolsó szűrőt jelenti a miniszteri szintű vita előtt. A tanácsi munkacsoportok szinte kizárólag technikai, szakmai megfontolásain kívül a COREPER keretein belül diplomáciai és politikai megfontolások is érvényesíthetők, amely kedvez a kompromisszumok kialakulásának. A COREPER a tanácsi munkacsoportok által már megvitatott javaslatokat tárgyalja meg, és saját hatáskörében dönt arról, hogy megérett-e a javaslat a Tanácshoz való felterjesztésre, avagy vissza kell még küldeni az illetékes munkacsoportnak.¹²

II.4. Az Európai Bizottság

A Bizottság szerepe a kormányközi mechanizmus alapján működő CFSP és a CSDP területén jóval korlátozottabb a közösségi politikáknál megszokottnál. A CFSP-t létrehozó Maastrichti Szerződés J.9. cikke meglehetősen lakonikusan fogalmazott a Bizottság CFSP-vel kapcsolatos hatáskörét illetően, amikor kimondta: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül-és biztonságpolitika terén végzett munkában.” Ha a Bizottság hatáskörébe utalt konkrét feladatokat vesszük, akkor a szerződés J.5. cikkének (3) bekezdése nyújtott támpontot, amikor leszögezte: a

⁵Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. Komentár. Complex Kiadó Budapest, 2011 330.o.

⁶Az EUSz 40. cikke tulajdonképpen a közös kül-és biztonságpolitika, valamint a közösségi mechanizmus alá tartozó politikák (korábban az első, valamint a második és harmadik pillér) intézményeinek hatáskörét és eljárásait hivatott elkülöníteni egymástól.

⁷Az EUMSz 275. cikke a természetes és a jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket tartalmazó határozatok jogszerűségének felülvizsgálati jogával ruházta fel az Európai Bíróságot.

⁸A helyettesítés rendje szerint azonban a főképviseelő akadályoztatása esetén a Külügyek Tanácsa elnöki feladatait az elnökséget betöltő ország képviseletét ellátó személy látja el.

⁹Wessels, Wolfgang- Bopp, Franziska: *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead?* Challenge Research Paper No. 10 June 2008, 17.o.

¹⁰Björkdahl, Annika-Strömviik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 15.o.

¹¹A Magyarországhoz hasonló nagyságú tagállamok általában 50-80 fős képviseletet működtetnek Brüsszelben, ami elnökségi periódusokban megduplázódhat.

¹²Kende Tamás- Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika* Complex Kiadó Budapest, 2006 289.o.

De iurisprudencia et iure publico

Bizottság teljes mértékben részt vesz egyrészt az Unió képviselőjében a CFSP-vel kapcsolatos ügyekben, másrészt a CFSP területén hozott határozatok végrehajtásában.¹³ A lisszaboni reformot követően azonban az EUSz 26. cikkének (3) bekezdése kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és Uniós erőforrások felhasználásával.” A 27. cikk (1) bekezdése pedig egyértelműen a főképviseelőt ruházza fel az Unió képviselőjének jogával a CFSP területén, ebből következően mind a képviselő, mind a végrehajtás során a Bizottság jelentőségének csökkenését eredményezte a szerződéses reform. A képviselővel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a korábban a Bizottsághoz tartozó harmadik országokhoz és nemzetközi szervezetekhez akkreditált delegációk átkerültek a főképviseelő vezetése alatt álló Európai Külügyi Szolgálathoz, amelyet funkcionálisan autonóm szervként hozott létre a Tanács 2010/427/EU határozata.

A CFSP és a CSDP területén – a többi politikaterülettől eltérően – kezdeményezési jogkörrel a tagállamok, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője rendelkeznek. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bizottságot és a tagállamokat illette meg a kezdeményezés joga¹⁴, de azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőt egyben a Bizottság egyik alelnökévé is tette, a Bizottság mint testület elvesztette döntéskezdeményező jogkörét, ezt már csak a főképviseelő/alelnökön keresztül gyakorolhatja.¹⁵ Giovanni Grevi megjegyzi azonban, hogy a Bizottság sosem élt formálisan a kezdeményezési jogával a CFSP és a CSDP területén, inkább a külkapcsolatok egyéb, a közösségi együttműködés alá eső területeire koncentrált, úgy mint a külkereskedelem, fejlesztési együttműködés, vagy éppen a humanitárius segítségnyújtás. Idővel azonban –és elsősorban az első CSDP műveletek elindítása után– ezen külkapcsolati tevékenységek politikai dimenziója felerősödött, ami szükségessé tette a közös kül-és biztonság-, valamint védelempolitikával való koherenciájuk növelését.¹⁶

A korábban közösségi – ma uniós – politikaterületnek számító kereskedelempolitika, humanitárius segítségnyújtás vagy éppen a fejlesztési politika és a kormányközi CFSP-CSDP között a pillérrendszer formális megszüntetése után is megmaradt a cezúra, amelyet az EUSz 40.cikke (korábban 47. cikke) biztosít: „A közös kül-és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt unós hatáskörök¹⁷ gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatáskörét. Hasonlóképpen, az e cikkben felsorolt politikák

¹³ Megjegyzendő azonban, hogy a J. 5. cikk (1) és (2) bekezdése ezen feladatok első számú letéteményeseként a Tanács soros elnökét nevezte meg.

¹⁴ Tehát már a lisszaboni reformokat megelőzően is kisebb mozgástérrel rendelkezett a Bizottság a többi politikaterülethez képest, ahol kizárólagos döntés-kezdeményezési joggal rendelkezett.

¹⁵ Az EUSz 30. cikkének (1) bekezdése és a 42. cikkének (4) bekezdése tartalmazza a CFSP és a CSDP területén történő döntés-kezdeményezés kérdését:

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

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

¹⁶ Grevi, Giovanni: CSDP institutions In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 46.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹⁷ Az EUMSz 3-6. cikke az EU kizárólagos hatáskörébe, az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó, a tagállami gazdaság-, foglalkoztatás-és szociálpolitikákat összehangoló, valamint a tagállamok intézkedéseit összehangoló, támogató, kiegészítő hatáskörébe tartozó politikákat sorolja fel. A hatásköri szabályok értelmében a közös kereskedelempolitika az EU kizárólagos, míg a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

De iurisprudencia et iure publico

végrehajtása nem sérti az Unió e fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.” Azaz az EUSz 40. cikke elhatárolja és kölcsönösen védi egymástól a CFSP-t és az egyéb uniós politikákat, beleértve az Unió egyéb külső tevékenységeit is. A de jure elhatárolás ellenére a gyakorlatban gyakran merül fel átfedés az egyes politikák által lefedett területek között, amely hatásköri vitához vezethet, illetve vezetett a külkapcsolatok egyéb területeiért felelős Bizottság és a CFSP-t és CSDP-t „uraló” Tanács között.¹⁸

Ha a Bizottság CFSP-vel/CSDP-vel és válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységét vizsgáljuk, az alábbi területek bírnak kiemelt jelentőséggel:

- a Bizottság felelős a CFSP költségvetésének végrehajtásáért, amely magában foglalja a polgári és katonai válságkezelési műveletek igazgatási kiadásait is;¹⁹
- a CSDP-műveletek alapvető felszereléseinek és szolgáltatásainak beszerzése érdekében keretszerződések készítésével járul hozzá a polgári válságkezelési eszközök fejlesztéséhez. Ezen tevékenysége során szorosan együttműködik az Európai Külügyi Szolgálaton belül működő Polgári Tervezési és Irányítási Képességgel;²⁰
- azáltal, hogy a Bizottságot képviselő tisztviselők részt vesznek az ún. CSDP-bizottságokban,²¹ és hogy kialakult egy állandó –ha nem is zökkenőmentes– kapcsolat korábban a Tanács Főtitkárságával, illetve a főképviselővel, a Bizottság részt vesz az EU válságkezelésével kapcsolatos döntéshozatalában, főleg, ami a műveletek tervezési fázisát illeti. A szoros intézményközi együttműködés a CSDP-struktúrák és a Bizottság között elengedhetetlen, hiszen a CFSP és CSDP keretében alkalmazott rövidtávú válságkezelési eszközök csak a Bizottság által uralt egyéb, és alapvetően hosszú távú megoldásokat nyújtó külkapcsolati tevékenységekkel kiegészítve kínálnak hatékony megoldást.

II.5. Az Európai Parlament

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

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

Az EUSz 36. cikke sorolja fel az EP CFSP-vel és CSDP-vel kapcsolatos hatásköreit, ennek értelmében:

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

¹⁸Lásd az Európai Bíróság ún. ECOWAS-ügyben hozott ítéletét C-91/05. sz. ügy.

¹⁹A CFSP-költségvetést a Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatja hajtja végre a főképviselő-alelnök felügyelete alatt.

²⁰Rehrl, Jochen-Weisserth, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union* Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010, 35.o.

²¹A Bizottság képviselői jelen vannak többek között a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, a Nicolaidis-csoport, a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Politikai-Katonai Munkacsoport soraiban.

De iurisprudencia et iure publico

- az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet;
- az EP évente két alaklommal megvitatja a CFSP és a CSDP végrehajtása terén elért előrehaladást;

A főképviselő által folytatott konzultációra sor kerülhet az EP plenáris ülésén vagy a Külügyi Bizottságban. A főképviselőt távolléte esetén az Európai Bizottság valamelyik külkapcsolatokkal foglalkozó illetékes tagja, vagy valamelyik tagállam főképviselő által felkért külügyminisztere helyettesítheti. A főképviselő – többek között – éves összefoglaló jelentés keretében tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének.²² Az alapszerződések korábban a Tanács soros elnöke számára keletkezettek tájékoztatási kötelezettséget az EP felé, amelynek az a gyakorlatban az EP képviselők számára legalább havi rendszerességgel rendezett tájékoztatás nyújtásával, illetve a Külügyi Bizottság előtti rendszeres személyes megjelenéssel tett eleget.²³ A tájékoztatási és konzultációs jogosultságon kívül az EP igen aktívnak mutatkozik a CFSP-vel kapcsolatos állásfoglalások, jelentések elfogadása terén, illetve kérdést intézhet a főképviselőhöz, amelyre vagy írásban, vagy a főképviselő EP ülésén való személyes jelenléte esetén szóban kap választ.

A fent ismertetett, konzultációs, tájékoztató és ajánlattételi jogosítványokon túl van azonban egy fontos eszköz az EP kezében a CFSP és a CSDP elsősorban közvetett befolyásolására, ez pedig az EU költségvetésének elfogadásában játszott szerepe. Példaként lehet felhozni a 2005-2006-os időszakot, amikor igen feszült volt a viszony a Tanács és az EP között a konzultáció elégtelen mértéke és a transzparencia hiánya miatt, és ezért a Külügyi Bizottság és a Költségvetési Bizottság megakasztotta a CFSP költségvetésének elfogadását. Azóta több lépés is született az intézmények közötti párbeszéd elősegítésére: 2006-ban az EP, a Tanács és a Bizottság Intézményközi Megállapodást kötött a költségvetésre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozóan, 2007 januárjában pedig a főképviselő (Javier Solana) kinevezte a Parlamenti Ügyekért Felelős Személyi Képviselőjét, akinek a feladata a Tanács és az EP közötti közvetítés.²⁴

Végül, de nem utolsó sorban, a lisszaboni reformoknak köszönhetően az EP befolyása kiterjed a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő mint a Bizottság alelnökének megválasztására,²⁵ valamint a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány sikere esetén a menesztésre²⁶ is.²⁷

A CFSP és a CSDP feletti parlamenti kontroll, illetve ezen politikaterületek demokratikus elszámoltathatósága erősen korlátozottnak tekinthető, amelyet több dolog eredményez. Az egyik, hogy ezek a politikák ma is szigorú kormányközi együttműködésnek minősülnek, ahol az EP hatásköre –amint láttuk– a konzultációra, a tájékoztatóra és a közvetett költségvetési befolyásra szorítkozik. A második ok ezen politikaterületek szenzitív jellegéből adódik, a CFSP mint a high politics részei többnyire bizalmas információkon nyugszanak, ami szintén csökkenti az átláthatóságot és az elszámoltathatóság mértékét. Végül, a CFSP és a CSDP területén sok esetben

²²A tanulmány írásakor elérhető legfrissebb jelentést lásd:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st14/st14605.hu12.pdf> (Letöltés dátuma: 2013.06.09.)

²³Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 372.o.

²⁴Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 51.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

²⁵Az EUSz 17. cikkének (7) bekezdése értelmében a Bizottság elnökének és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő személyét, valamint a Bizottság többi tagját az Európai Parlament jóváhagyása után nevezi ki az Európai Tanács minősített többséggel.

²⁶Szintén az EUSz 17. cikkének (8) bekezdése rögzíti, hogy a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.

²⁷Quille, Gerrard: *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP* Directorate-General External Policies of the Union, Policy Department Briefing Paper February 2008, 4.o.

De iurisprudencia et iure publico

gyors döntéshozatalra van szükség, ami szintén behatárolja a parlamenti ellenőrzés lehetőségét.²⁸ Ráadásul a CSDP tekintetében –elsősorban a katonai válságkezelés terén– tovább bonyolítja a helyzetet, hogy ugyan az EU katonai válságkezelési műveleteinek elindításáról uniós szinten születik döntés (Tanács), ugyanakkor közös európai haderő hiányában a tagállami kormányok dönthetnek arról, hogy részt kívánnak-e venni az adott műveletben. A tagállami kormányok felett pedig a nemzeti parlamentek rendelkeznek az ellenőrzés jogával. Michele Cornelli azonban rámutat, a nemzeti parlamenti kontroll is komoly akadályokba ütközik, hiszen egyrészt nem azonos ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek a saját kormányuk ellenőrzése tárgyában, másrészt intézményi és politikai okok miatt nem képesek az uniós szintű kül-és biztonságpolitikai döntések meghozatala, illetve azok végrehajtása fölött ellenőrzést gyakorolni.²⁹ Az EP és a nemzeti parlamentek meglehetősen korlátozott kontrollja kiegészül az interparlamentáris scrutiny intézményével, amely az alábbi fórumokon keresztül érvényesül:³⁰

- Az Európai Ügyekért Felelős Parlamenti Bizottságok Konferenciája (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs-COSAC);
- A Külügyi Bizottságok Tagjainak konferenciája (Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons-COFACC);
- Védelmi Bizottságok Konferenciája (Conference of Defence Committees-CDC)³¹

Ezen fórumok azonban csak korlátozott számú találkozó keretében biztosítanak információcserét és rálátást és a CFSP és a CSDP területére, ráadásul álláspontjaik nem rendelkeznek kötelező erővel a tagállami parlamentekre nézve. Az EU intézményrendszerében és politikaterületeivel kapcsolatban megfogalmazott demokratikus deficit a CFSP és a CSDP területén –ezen politikák jellegéből adódóan– fokozottabban érvényesül, ráadásul mind a nemzeti parlamentek, mind az EP politikai ellenőrző szerepe meglehetősen korlátozott.

II.6. Az Európai Bíróság

A CFSP/CSDP kormányközi jellegéből adódóan az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel ezen politikaterületeken. Két kivételt tartalmaz a 24. cikk. Egyrészt az Európai Bíróság ellenőrzi a korábban tárgyalt EUSz 40. cikkének betartását, miszerint a CFSP-CSDP és más uniós politikák végrehajtása során az intézmények nem sérthetik egymás hatáskörét.³² Másrészt az Európai Bíróság felülvizsgálhatja az természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségét.

II.7. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő (High Representative for CFSP- HR)

A főképviseelői tisztséget az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés vezette be. Az eredeti francia javaslattal szemben nem egy teljesen új tisztség született, hiszen a főképviseelő egyben a Tanács főtitkári tisztségét is betöltötte. A lisszaboni reformok eredményeképpen a főképviseelői tisztség jelentősen átalakult, és megerősödött. A főképviseelő megválasztására, státuszára és feladataira vonatkozó rendelkezések az EUSZ intézményekre vonatkozó III. és a CFSP-re vonatkozó V. címe alatt találhatók. Az EUSZ 18. cikkének (3) és (4) bekezdése

²⁸Comelli, Michele: *The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament* In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Instituto Affari Internazionali November 2010, 79.o.

²⁹Ibid 84.o.

³⁰A Nyugat-európai Unió 2011. júniusi megszűnéséig a parlamentközi ellenőrzés legfontosabb fórumának a Nyugat-európai Unió Európai Biztonsági és Védelmi Közgyűlése számított.

³¹Comelli, Michele: *The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament* In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Instituto Affari Internazionali November 2010, 93.o.

³²Lásd az ún. ECOWAS-ügyet.

De iurisprudencia et iure publico

értelmében az immár külügyi és biztonságpolitikai főképviselő³³ kettős kötődéssel bír, egyrészt a Külügyek Tanácsának elnöke, másrészt az Európai Bizottság egyik alelnöke. A HR kettős identitása mögött az a tagállami megfontolás állt, hogy ilyen módon csökkenteni lehetne a CFSP-ért elsődlegesen felelős Tanács és az EU egyéb külkapcsolataiban kompetens Bizottság közötti hatásköri viták előfordulásának gyakoriságát, és ezáltal növelni az Unió külső tevékenységeinek koherenciáját. Ezt a kettős kötődést azonban több elemző is aggályosnak tartja, hiszen a Tanácsban a tagállami érdekek képviselője, míg a Bizottságban az Unió érdekeinek képviselője zajlik, amely adott esetben meglehetősen kényelmetlen helyzetbe sodorhatja a főképviselőt.

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

Az EUSZ és az EUMSZ vonatkozó rendelkezései értelmében a HR hatáskörébe az alábbi konkrét tevékenységek tartoznak:

- irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, valamint biztonság-és védelempolitikáját. Javaslaival hozzájárul e politikaterületek alakításához, és azokat a Tanácstól kapott felhatalmazásában foglaltak szerint végrehajtja [EUSz 18. cikk (2)];
- biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját [EUSz 18. cikk (4)];
- a Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért [18. cikk (4)];
- képviseli az Európai Uniót a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben, az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, valamint nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviseli az Unió álláspontját [EUSz 27. cikk (2)]
- részt vesz az Európai Tanács munkájában [EUSz 15. cikk (2)];
- abban az esetben, ha valamely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadást, a főképviselő intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatása érdekében [EUSz 31. cikk (2)].
- a Tanács a HR javaslata alapján nevez ki meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással bíró különleges képviselőt, aki megbízatását a főképviselő irányítása alatt végzi [EUSz 33. cikk];
- a tagállamok nemzetközi szervezetekben és konferenciákon kötelesek cselekvésüket összehangolni; az összehangolás megszervezéséről a főképviselő gondoskodik [EUSz 34. cikk (1)];
- a rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a CFSP és a CSDP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet [EUSz 36. cikk];
- elkészíti a CSDP keretében indítandó missziók előkészítő tevékenységeinek finanszírozását szolgáló ún. induló alapok (start up fund) létrehozására irányuló javaslatokat [EUSz 41. cikk (3)];
- gondoskodik a CSDP keretében indított a petersbergi feladatok ellátására irányuló missziók katonai és polgári vonatkozásainak összehangolásáról [EUSz 43. cikk (2)];

³³Korábban kül- és biztonságpolitikai főképviselő.

- amennyiben a Tanács egy misszió végrehajtásával a misszióban részt venni kívánó tagállamoknak csak egy csoportját bízta meg, az érintett tagállamok a főképviseelő részvételével állapodnak meg a művelet végrehajtásának részleteiről [EUSz 44. cikk (1)];
- azon tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködésben kívánnak részt venni, szándékukat a Tanácsnak és a főképviseelőnek jelentik be, a bejelentéstől számított három hónapon belül a Tanács a főképviseelővel való konzultációt követően minősített többséggel határoz az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a részt vevő tagállamok listájáról [EUSz 46. cikk (1),(2)]
- a Tanács a főképviseelő és a Bizottság közös javaslata alapján minősített többséggel dönt korlátozó intézkedés elfogadásáról [EUSz 215. cikk];
- azon harmadik országokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötendő nemzetközi megállapodások esetében, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt a CFSP területére tartozik, a főképviseelő ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, még a főtárgyaló kijelölése és a tárgyalások megkezdését megelőzően. [EUMSz 218. cikk (3)];
- irányítja az Unió küldöttségeinek tevékenységét [EUMSz 221. cikk (2)];
- a Bizottság és a főképviseelő együttes javaslata alapján határozza meg a Tanács a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat [EUMSz 222. cikk (3)];
- azon tagállamok, amelyek a CFSP területén kívánnak megerősített együttműködést kialakítani, illetve ahhoz csatlakozni, kérelmet nyújtanak be a Tanácshoz. A kérelmet a főképviseelő véleményezi abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával [EUMSz 329. cikk (2), 331.cikk (2)].

Ha a főképviseelő CSDP keretében indított válságkezelési műveletekkel kapcsolatos szerepét vizsgáljuk, különbséget kell tennünk a polgári és a katonai dimenzió között. Amíg a polgári válságkezelési műveletekben a főképviseelő elnököl az ún. CSDP-struktúrák kompetens egységeinek ülésein és hivatalosan ő az EU polgári misszióinak parancsnoka, addig a katonai műveletek esetében „csak” segíti a Külügyek Tanácsát, például azáltal, hogy biztosítja az EU válságkezelésének koherenciáját, és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés koordinálását.

II.8. Az Európai Külügyi Szolgálat, valamint az azon belül működő CSDP- struktúrák

II.8.1. Az EEAS

A főképviseelőt a meglehetősen komplex feladatainak ellátása során a Lisszaboni Szerződés által létrehozott új szerv, az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service- EEAS) segíti. Maga a szerződés meglehetősen lakonikusan fogalmaz az EEAS-sal kapcsolatban,³⁴ a részletek kidolgozását a Tanácsra bízva. A főképviseelői tisztséget betöltő Cathrine Ashton 2010. március 10- én nyújtotta be első tervezetét, amelyet azonban az Európai Parlament (EP) több tagjának kifogása miatt³⁵ többször is át kellett dolgozni, végül az EP 2010. július 9-én zöld utat

³⁴EUSZ 27. cikk (3) bekezdése értelmében: „Megbízatásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

³⁵Az EP az európai külpolitika feletti megfelelő demokratikus kontroll szükségességét hangsúlyozta, illetve, hogy az EEAS egyik legfontosabb feladata, hogy a tagállamokat mentesítse, többek között konzuli területeken, valamint kiemelte egy európai diplomáciai iskola felállításának szükségességét, amely megfelelő szocializációs fórumként működhetne

engedett az EEAS tervének, és így 2010. július 26-án a Tanács határozatban rögzítette a szolgálat szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket.³⁶ Ennek értelmében az EEAS az EU önállóan működő és a főképviseelő irányítása alatt álló szerve. Feladata, hogy segítse a főképviseelőt az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosításában, valamint a KKBP irányításában, továbbá hogy segítse az EiT elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladatok ellátásában. Fontos kiemelni, hogy a határozat 3. cikkének (1) bekezdése együttműködési kötelezettséget ró a szolgálatra, amikor kimondja: „Az Unió külső tevékenységébe tartozó különböző területek, illetve külső tevékenységek és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében az EEAS támogatja a tagállamok diplomáciai szolgálatait és együttműködik azokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival.”

A brüsszeli székhelyű EEAS egy központi igazgatási szervre és küldöttségekre tagolódik. A központi igazgatási szerv élén a főképviseelő irányítása alá tartozó ügyvezető főtitkár áll. A központi igazgatási szervben belül további szervezeti egységek: főigazgatóságok és osztályok működnek.³⁷ Az EEAS delegációi veszik át lényegében a Bizottság korábbi harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselőinek szerepét. A határozat 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a küldöttség létrehozásáról, illetve megszüntetéséről szóló határozatot a főképviseelő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A delegációk élén delegációvezető áll, aki a főképviseelőnek tartozik felelősséggel. A küldöttségvezető jogosult az EU képviselőre, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében. Az EU delegációnak feladatai:

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

Az EEAS személyi állománya a Tanács Főtitkárságából, a Bizottság tisztviselőiből, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálatainak kirendelt személyzetéből rekrutálódik kétharmad-egyharmad arányban. A határozat értelmében az EEAS-ban a tagállamok állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük. Paul Ivan 2011-es tanulmányában, amely az EU-delegációk vezetőinek földrajzi és nemek szerinti megoszlását vizsgálja, megállapítja, hogy bizonyos tagállamok felül, míg más tagállamok alulreprezentáltak a delegációvezetőket figyelembe véve. Vannak olyan tagállamok, amelyek egyáltalán nem delegáltak képviselővezetőket az Unió diplomáciai szervéhez. A 2011. szeptemberi állapot szerint öt ilyen tagállam létezett: Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Ciprus és Málta nem adott képviselővezetőt. A leginkább felülreprezentált államok: Belgium, Portugália, Hollandia és Ausztria, míg a legnagyobb mértékben alulreprezentáltak: Németország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és Románia. Catherine Ashton főképviseelő EP előtt tartott beszédében elkötelezte magát amellett, hogy munkája során elősegíti a megfelelő mértékű földrajzi és nemi egyenlőség kialakulását az EEAS személyi állományán belül. Ha a tanulmányban vizsgált 2011. szeptemberi állapotot összevetjük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének 2009. decemberi időpontjával a delegációvezetők nemzeti hovatartozásának szempontjából, akkor javuló tendencia mutatkozik a földrajzi megoszlásban. Mind az alul, mind a felülképviseelt tagállamok aránya ugyanis csökkenő tendenciát mutatott. A női delegációvezetők aránya is javuló képet mutat a vizsgált időszakban. Amíg 2009-

³⁶A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról

³⁷Főigazgatóságok: a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból, valamint multilaterális és tematikus referatúrákból álló főigazgatóság; igazgatási, személyzeti felvételi és költségvetési ügyekkel foglalkozó főigazgatóság; a főképviseelő közvetlen irányítása alatt álló Válságkezelési és Tervezési igazgatóság, Polgári tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió helyzetelemző központja.

Osztályok: stratégiai politikai tervező; jogi; és az intézményközi kapcsolatokért; a tájékoztatásért és nyilvános diplomáciáért; a belső ellenőrzésért és vizsgálatokért valamint a személyes adatok védelméért felelős osztály.

De iurisprudencia et iure publico

ben a küldöttségek csupán 10 százalékát vezette nő, addig 2011 szeptemberében ez az arány már 19 százalék volt. Természetesen a földrajzi és nemi megoszlásban bekövetkezett pozitív folyamatoknak a továbbiakban is folytatódniuk kell ahhoz –és nem csak a küldöttségvezetők szintjén–, hogy megfelelő tagállami részvételtől beszélhessünk az EEAS munkájában.³⁸

Az EEAS 2010. december elsejével kezdte meg működését, de nem minden konfliktustól mentesen, ugyanis kérdéses volt, hogy milyen külügyi tevékenységek tartozzanak a főképviseelő és az őt segítő szolgálat hatáskörébe. A maximalista álláspontot képviselők azt akarták, hogy a főképviseelő a kereskedelem-politikától a fejlesztés-és csatlakozáspolitikán át a védelem és biztonságpolitikáig, gyakorlatilag az EU minden külső tevékenységével kapcsolatban kompetens legyen. A Bizottság viszont arra törekedett, hogy a meglévő kompetenciái közül (pl. kereskedelem-és fejlesztéspolitika) olyan sokat tartson meg, amennyit csak lehet. Végül a főképviseelő esetében a közös kül- és biztonságpolitikára fókuszáló minimalista álláspont érvényesült, tehát az őt segítő EEAS sem vált egy második Bizottsággá, amely minden külkapcsolati hatáskört magához ragad.³⁹

Azáltal, hogy az EEAS-en belül olyan egységek kerülnek egy nagy közös ernyő alá, amelyek korábban a Bizottságban⁴⁰, illetve a Tanács Főtitkárságán⁴¹ belül működtek, a külügyi szolgálat egy koherensebb, az Unió valamennyi külkapcsolati aspektusát felölelő stratégiai megközelítést alakíthat ki, amelyet oly sokan hiányolnak a CFSP-vel kapcsolatban.

II.8.2. A közös biztonság-és védelempolitika végrehajtását biztosító CSDP-struktúrák

II.8.2.1. Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate-CMPD)

A CSDP fejlődésének egyik legfontosabb állomása a Tanácson belül működő brüsszeli székhelyű ún. CSDP-bizottságok vagy CSDP-struktúrák felállítása volt, amelyek a lisszaboni reformok következtében az EEAS-hez kerültek át. Ez történt a Tanács Főtitkárságának Külkapcsolatokért felelős Főigazgatóságának (DGE) VIII-as és IX-es főigazgatóságával is, amelyek közül az előbbi a katonai, míg utóbbi a polgári válságkezelésért volt felelős.⁴² Az EEAS keretében a DGE VIII-at és DGE IX-et összevonták, és Válságkezelési Tervezési Igazgatóság néven immár egyetlen

³⁸Ivan, Paul: *A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations* European Policy Institutes Network No. 8/28 November 2011 2-5. o. <http://www.ceps.eu/book/european-external-action-service-whole-union-geographical-and-gender-balance-among-heads-eu-del> (letöltés dátuma: 2013.05.02.)

³⁹Kiss J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* MKI-tanulmányok 2011/1. <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=EVLJDJV> 11.o. (letöltés dátuma: 2013.04.22.)

⁴⁰A Bizottság bizonyos szolgálatait, például a Költségvetési, pénzügyi és intézményközi kapcsolatokért felelős szolgálat vagy éppen a CFSP műveletekért felelős szolgálat.

⁴¹Itt mindenekelőtt az ún. CSDP-struktúrákat kell kiemelnünk.

⁴²A Tanács Főtitkárságának E Főigazgatósága központi szerepet játszott a CSDP fejlesztésében azáltal, hogy közreműködött a politikai prioritások meghatározásában, segítette a CSDP területén működő intézmények közötti koordinációt, irányította a polgári és a katonai válságkezelési koncepciók és eszközök fejlesztését. A DGE VIII feladata volt – a katonai válságkezelés stratégiai tervezésén túl –, hogy kezelje az érzékeny területnek tekintett CSDP-NATO kapcsolatokat, beleértve a Berlin Plusz megállapodás keretében történő együttműködést. A DGE IX helyzete a 2001-es létrehozásakor alapvetően más volt, mint a VIII-as főosztályé, ugyanis a tagállamok csak nagyon korlátozott ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelést illetően, és kezdetben a tagállamok többségében ez a terület nem tartozott a politikai napirend prioritásai közé. Addig, amíg a CSDP keretében végrehajtott katonai missziók a tervezés, a parancsnoklás és az ellenőrzés területén számíthattak a Katonai Törzs, a NATO vagy a nemzeti műveleti főparancsnokságok segítségére, addig a polgári válságkezelés esetében ilyenről nem beszélhettünk. A DGE IX feladata volt, hogy kiépítse ezeket a képességeket a polgári válságkezelés területén. Ennek során gondoskodnia kellett többek között a polgári missziókat irányító stratégiai és műveleti főparancsnokság felállításáról.

De iurisprudencia et iure publico

testületen belül történik a katonai és a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése, amely fokozza az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját.⁴³

II.8.2.2. Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC)

Szintén az EEAS-hoz került át a CPCC, amelynek élén a Polgári Műveleti Parancsnok (Civilian Operations Commander) áll,⁴⁴ és feladata a polgári missziók operatív megtervezése, levezénylése és ellenőrzése. Fontos kiemelni, hogy a CPCC a műveleti szintű tervezést végzi, a stratégiai tervezés a CMPD hatáskörbe tartozik.⁴⁵ A katonai missziók operatív tervezése azonban kívül esik a CSDP-struktúrák hatáskörén és az vagy a tagállamok többnemzetiségű főparancsnokságain vagy a NATO európai főparancsnokságán (NATO-képességek felhasználása, azaz a Berlin Plusz megállapodás alkalmazása esetén) folyik, ami miatt folyamatos kritika éri a katonai válságkezelési műveletek stratégiai (amelyet tehát a CMPD végez a Katonai Törzs segítségével) és operatív tervezési folyamata közötti inkohereciát.⁴⁶

II.8.2.3. A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee- PSC)⁴⁷

A CSDP döntéshozatalát szolgáló bizottságok közül a Politikai és Biztonsági Bizottságnak⁴⁸ központi szerep jut. A testület felállításáról az 1999. decemberi helsinki EU csúcson egyeztek meg a tagállamok állam-és kormányfői. 2000 márciusától ideiglenes formában működött a PSC, majd a Tanács 2001. január 22-i 2001/78/CSFP határozata alapján kezdte meg munkáját végleges formájában a testület, amely a tagállamok által delegált nagykövetekből,⁴⁹ a Katonai Bizottság, a Tanács Főtitkárságának, valamint a Bizottságnak a témában illetékes képviselőjéből áll.⁵⁰ A testület elnökét a főképvisező az irányítása alatt álló Európai Külügyi Szolgálat munkatársai közül nevezi ki, azonban válsághelyzetben a Tanács soros elnökségét betöltő tagállammal folytatott konzultációt követően a főképvisező is elláthatja ezt a funkciót. A PSC rendszerint

⁴³Quille, Gerrard: *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)* In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- Silvestr, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionale November 2010, 69.o.

⁴⁴A 2003 és 2005 közötti időszakban gyorsan nőtt a polgári válságkezelési műveletek iránti igény és ebből következően a missziók száma,⁴⁴ amely körülmény meglehetősen kiszélesítette az elvárások és a képességek közötti – egyébként is fennálló – szakadékot. Kedvező körülménynek számított, hogy az EU állam-és kormányfőinek 2005. októberi Hampton Courtban tartott informális találkozásán döntés született arról, hogy megerősítik a Tanács Titkárságán belül működő válságkezelési struktúrákat, különös tekintettel a polgári válságkezelésre. Ezt követően a főképvisezői tisztelet akkor betöltő egykori NATO főtitkár, Javier Solana kezdeményezésére a Tanács 2006-ban létrehozta a Polgári Műveleti Parancsnoki tisztséget, 2007 augusztusában pedig felállt a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség.

⁴⁵Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 45.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁴⁶Quille, Gerrard: *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)* In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- Silvestr, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionale November 2010, 70.o.

⁴⁷A testület már az CFSP létrehozását megelőzően is működött, még az Európai Politikai Együttműködés keretében, Politikai Bizottság néven.

⁴⁸A 2000. decemberi nizzai EiT ülésén született megállapodás az akkor (és eredetileg már az Európai Politikai Együttműködés keretén belül létrejött) működő Politikai Bizottság átalakításáról, valamint hatásköreinek bővítéséről.

⁴⁹A PSC összetételéről folytatott francia-brit vitát lásd: Simon Duke: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05

⁵⁰http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_CSDP_implementation/r00005_en.htm (letöltés dátuma: 2013.05.30)

De iurisprudencia et iure publico

hetente kétszer, keddenként és péntekenként ül össze, azonban további ülésekre is sor kerülhet a tanácsi üléseket megelőzően, vagy ha harmadik felekkel folytatott politikai párbeszéd ezt szükségessé teszi.⁵¹ A PSC az EU azon speciális szerve, amely a tagállamok közötti folyamatos politikai értékelési és döntés-előkészítési feladatok biztosításáért felelős. A PSC feladatait a 2001/78/CSFP határozat mellékletének 1. és 2. pontja, valamint az EUSz 38. cikke tartalmazza:

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

A PSC feladatainak áttekintése után megállapítható, hogy a PSC nem csak figyelemmel kíséri a nemzetközi eseményeket, hanem tevékenyen részt vesz az EU válaszreakcióinak megformálásban a Tanácsnak nyújtott javaslatok formájában. A Tanács CFSP-t érintő döntéseinek előkészítése során azonban szoros együttműködésre van szükség a COREPER-rel, amely szintén a tanácsi ülések, döntések előkészítését végzi. Jogi értelemben nincs alá-fölérendeltségi viszony a két testület között, bár az EUSz 38. cikke leszögezi: a PSC a COREPER hatáskörének sérelme nélkül figyeli meg a nemzetközi helyzet alakulását, és járul hozzá a politikák meghatározásához a Tanács, illetve a főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére kialakított véleményei révén. A gyakorlatban ezért a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszteri találkozó előtt megküldi a COREPER-nek a javaslatait, a COREPER célja pedig nem ezek felülírása, hanem inkább kiegészítése elsősorban jogi és pénzügyi szempontok figyelembe vételével.⁵² A COREPER és a PSC közötti mediációt segíti az 1994-ben felállított Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja, a későbbiekben tárgyalt ún. RELEX. A COREPER és a PSC együttműködése képezi a közösségi

⁵¹Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 20.o.

⁵²Ibid 11.o.

De iurisprudencia et iure publico

mechanizmus alá tartozó külkapcsolati tevékenységek, valamint a CFSP/CSDP közötti összhang alapját.⁵³

A CSDP fejlődésével, és az első válságkezelési művelet megindításával a PSC túlterheltté vált, amelyen a Nicolaidis Csoport 2003-as felállításával próbált segíteni a Tanács, amely első elnökéről kapta a nevét, és gyakorlatilag a PSC előkészítő testülete lett.⁵⁴

Működése során a PSC egy olyan sajátos, számos informális elemet is tartalmazó, és ettől rugalmas munkastílust alakított ki, amely lehetővé teszi a tagállami érdekek közötti konszenzus megtalálását. Természetesen a rugalmasság és a kompromisszumkészség mértéke függ az éppen napirenden lévő téma fontosságától is, így például a 2003-as iraki válság hosszú időre megakasztotta a PSC napirendjét.⁵⁵

II.8.2.4 Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union- EUMC)

Az EUMC az EEAS-en belül működő legmagasabb szintű katonai szerv, amely egyrészt tanácsot ad a PSC-nek katonai kérdésekben, másrészt irányítja az EU Katonai Törzsét. A PSC-hez hasonlóan az EUMC felállításáról is Helsinkiben született politikai döntés, de jure pedig a Tanács 2001. január 22-i 2001/79/CFSP határozata rendelkezett a testület létrehozásáról. Tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket katonai képviselők helyettesítenek. Szükség esetén a Katonai Bizottság a vezérkari főnökök szintjén ül össze⁵⁶. A határozat mellékletének 3. pontja értelmében az EUMC feladatai:

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

⁵³Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco: *The Security-Development Nexus* In: Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco-Edwards, Geoffry et al.: *Institutional Competencies in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP* Swedis Institute for European Policy Studies 2008: 6-7 110.o.

⁵⁴Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 30. o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁵⁵Ibid 30.o.

⁵⁶Az EUMC vezérkari főnöki szinten általában évente kétszer ül össze.

De iurisprudencia et iure publico

Az EUMC elnöke egy négycsillagos tábornok, lehetőleg az egyik tagállam volt vezérkari főnöke, akit a vezérkari főnöki összetételben üléselő EUMC választ meg, és a Tanács nevezi ki három évre. Az elnök részt vesz a Tanács és a PSC ülésein, amennyiben az a védelemmel kapcsolatos határozatokról tárgyal; katonai tanácsadói feladatot lát el a főképviselő számára valamennyi katonai kérdésben; iránymutatást ad az EU Katonai Törzse számára; valamint kapcsolatot tart fent az CSDP keretében megindított katonai misszió műveleti parancsnokával.⁵⁷

Az EUMC feladatait vizsgálva megállapítható, hogy a testület kiemelt szerepet játszik a CSDP katonai műveleteinek megtervezésében, illetve azok végrehajtásának felügyeletében.

II.8.2.5. Az Európai Unió Katonai Törzse (Military Staff of the European Union- EUMS)

A Tanács 2001. január 22-i 2001/80/CFSP határozata hozta létre az EUMS-t, amely a Katonai Bizottság irányítása alatt végzi tevékenységét. Személyi állományát a tagállamok biztosítják, vezetője az altábornagyi rangú főigazgató. A határozat az alábbiak szerint vonja meg az EUMS hatáskörét:

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

Az EUMS reformjához az a vita vezetett el, amelyet a tagállamok az EU autonóm válságkezelési misszióinak önálló európai műveleti parancsnoksággal való ellátásáról folytattak. 2007-ig ugyanis az EU számára két lehetőség állt a rendelkezésére, hogy a CSDP keretében indított katonai missziók operatív tervezési és parancsnoksági feladatait biztosítsa. Egyrészt a Berlin Plusz megállapodás értelmében igénybe vehette a NATO műveleti parancsnokságát, másrészt használhatta a nemzeti műveleti parancsnokságokat is. 2003 áprilisában Brüsszelben Franciaország, Németország, Belgium és Luxemburg célul tűzték ki egy önálló EU műveleti parancsnokság felállítását. Nagy-Britannia és más tagállamok azonban nem támogatták a kezdeményezést, arra hivatkozva, hogy így egy felesleges megháromszorozódása jönne létre a műveleti központoknak, és gyengülnének a transzatlanti kapcsolatok. 2003 novemberében jött létre a tagállamok közötti kompromisszum, amelynek értelmében az EU Katonai Törzse és a NATO főparancsnokság közötti kapcsolat megerősítése érdekében mindkét szervezeten belül kapcsolattartó sejteket alakítanak ki. Ennek eredményeként jött létre az EUMS-en belül a Polgári-

⁵⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 31-32.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Katonai Sejt (Civil-Military Cell), amelynek feladatául szabták a tervezési képességek fokozását, illetve hogy magjával szolgáljon az EU újonnan felállítandó Műveleti Központjának. Ez utóbbi nem állandó intézmény, hanem egy –a Tanács határozatával– ad hoc jelleggel aktiválható szerv az EU kisebb, önálló polgári és katonai missziói számára. A Polgári-Katonai Sejt és a Műveleti Központ felállításával tehát egy harmadik opció is nyitva áll a CSDP-missziók műveleti tervezésére és irányítására, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe a NATO képességeit, a nemzeti főparancsnokságok pedig nem hozzáférhetőek.⁵⁸

II.8.2.6. A Politikai - Katonai Csoport (Political Military Group- PMG)

A PMG az EEAS-en belüli két fő tanácsadó testület, a Katonai Bizottság és a Civil Válságkezelési Bizottság között helyezkedik el. Végső formájában a COREPER 2001. áprilisi határozata hozta létre, amely szerint a PMG feladata, hogy segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a CSDP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálna.⁵⁹ A PSC-nek nyújtott előkészítő és tanácsadó tevékenység mellett a PMG idővel kifejlesztett egy sajátos polgári-katonai szakértői profilt, hogy célzott támogatást nyújtson az EU biztonsági szektor reformját⁶⁰ célzó műveletei számára. A PMG tagjait a tagállamok külügy- és védelmi minisztériumai delegálják.⁶¹

II.8.2.7. A Polgári Válságkezelési Bizottság (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management- CIVCOM)

A Tanács 2000. május 22-i 2000/354 CFSP határozata hozta létre a testületet azzal a megbízással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre. Idővel azonban hangsúlyeltolódás volt tapasztalható a CIVCOM feladatát illetően, az első polgári válságkezelési művelet 2003-as megindítása óta a missziók tervezése és felügyelete adja a testület munkájának oroszlánrészét. A CIVCOM-ra úgy tekinthetünk, mint a Katonai Bizottság civil megfelelőjére, hiszen feladata a Politikai és Biztonsági Bizottság szakértői támogatása, csak éppen nem katonai, hanem polgári válságkezelési szempontok alapján.⁶²

A CIVCOM azonban nagyobb kihívással találta szembe magát, mint az EUMC, egyrészt mert tagjai jórészt olyan „általános” diplomataik voltak, akik csak nagyon kevés korábbi gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelési műveletek tervezése és irányítása terén, másrészt pedig azért, mert egy olyan területen kellett eredményeket elérnie, amely mind az EU, mind a

⁵⁸Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 40-41.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁵⁹Council Document 7992/01, 12 April 2001

⁶⁰Az OECD-DAC (OECD – Development Assistance Committee) értelmezése szerint biztonsági rendszer alatt mindazon állami intézményeket, illetve szereplőket értendők, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak, többek között ide tartoznak a fegyveres erők, a csendőrség, paramilitáris erők, hírszerző és elhárító szervezetek, parti őrség, határőrség, tartalékos és területi erők, a biztonsági szektorban szerepet játszó minisztériumok (védelmi minisztérium, belügyminisztérium, külügyminisztérium, igazságügyi minisztérium), börtönök, bűnüldöző hatóságok, felszabadító hadsereg, gerilla erők, magán védelmi egységek, biztonsági magánvállalatok, a politikai pártok milíciái.

⁶¹Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 32.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁶²Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 33.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

De iurisprudencia et iure publico

tagállamok számára új feladatként jelentkezett, harmadrészt mert a polgári válságkezelés intézményi struktúrája, főleg a CSDP elindítása utáni években, jóval kevésbé volt fejlett, mint a válságkezelés katonai dimenziójáé⁶³.

II.8.2.8. A Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja (Foreign Relations Counsellors- RELEX)

A csoportot 1994-ben hozták létre még CFSP Tanácsadók Munkacsoportja néven, majd a CSDP fokozatos kiépítését és a Politikai és Biztonsági Bizottság felállítását követően változott meg az elnevezése. A RELEX szerepe nem túl látványos, de annál lényegesebb, hiszen feladata, hogy tanácsokkal szolgáljon biztonság-és védelempolitikai döntéshozatal intézményi, pénzügyi és jogi vonatkozásaival összefüggésben.⁶⁴ A RELEX-en belül történik a CFSP-vel és a CSDP-vel kapcsolatos jogi aktusok megtervezése, beleértve a büntető jellegű intézkedéseket is.⁶⁵

II.8.2.9. Az Egyesített Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre- JSC),

Az Egyesített Helyzetelemző Központ közvetlenül a főképvisezőnek alárendelt egység, feladata hogy kockázatelemzéseket és felméréseket készítsen a CFSP és a CSDP területén tevékenykedő intézmények számára, egyrészt a tagállamokból, másrészt az EU egyéb forrásaiból származó információk alapján. Munkája során szorosan együttműködik a Katonai Törzs Hírszerzési Részlegével. Tevékenysége révén kulcsszerepet tölt be a tervezési folyamatokban és a korai előrejelzés területén.⁶⁶

II.8.2.10. Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete (The European Union Institute for Security Studies- EUISS) és az Európai Műholdközpont (European Union Satellite Centre- EU SatCen)

Az EUISS-t mint az EU független ügynökségét 2002 januárjában állították fel azzal a céllal, hogy tanulmányokat készítsen kül-, biztonság-és védelempolitikai kérdésekben, segítse az Unió közös biztonsági kultúrájának kialakulását, valamint hogy támogassa az EU külpolitikájának népszerűsítését és gazdagítsa a stratégiai vitákat mind az Unión belül, mind azon kívül. Az EUISS-t a tagállamok finanszírozzák a bruttó nemzeti termékük arányában (GNP). Az Intézetet egy testület irányítja, amelyben a főképvisező elnököl, a Politikai és Biztonsági Bizottság pedig politikai kontrollt gyakorol fölötte.⁶⁷

Az Európai Műholdközpont az EU 2002-ben integrált⁶⁸ ügynöksége, amely a CFSP és ezen belül a CSDP döntéshozatalát segíti megfelelő műholdképek elemzésével, illetve adatok szolgáltatásával. A műholdközpont a spanyolországi Torrejón de Ardo-ban található.⁶⁹

⁶³Kiemelést igényel a Tanács DGE IX-es Főigazgatósága, amely állandó munkaerőhiánnyal küzdött, illetve polgári válságkezelési műveletek tervezését, vezetését és támogatását végző szerv hiánya, mely utóbbi a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC) 2007-es felállításával oldódott meg.

⁶⁴Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 16.o.

⁶⁵Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 34.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁶⁶Ibid 37.o.

⁶⁷Az EUISS-ről bővebben lásd az Intézet honlapját: <http://www.iss.europa.eu/>

⁶⁸Korábban a Nyugat-európai Unión belül működött.

⁶⁹Az EU SatCen-ről lásd bővebben az ügynökség honlapját: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

De iurisprudencia et iure publico

II.9. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency -EDA)

A 2003. június 19-20-i Európai Tanács megbízása alapján a Tanács 2004. július 12-én elfogadott 2004/551/CFSP együttes fellépése hozta létre a védelmi képességek fejlesztése, kutatása és beszerzése terén tevékenykedő, kormányközi együttműködésen alapuló EDA-t.⁷⁰ Egy ilyen jellegű ügynökség felállításának a szükségessége azonban már jóval korábban felmerült. 1978-ban Egon Klepsch EP képviselő terjesztett egy jelentést az Európai Parlament elé, amelyben javasolta egy európai fegyverkezési ügynökség felállítását. Azonban a NATO-tag EU tagállamok ellenállása miatt Klepsch javaslata süket fülekre talált. Ezt követően egy, a Maastrichti Szerződéshez csatolt nyilatkozat említi hasonló ügynökség létrehozásának szükségességét, de főleg brit ellenérvek miatt ez alkalommal is elsikkadt a gondolat. Nagy-Britannia attól tartott ugyanis, hogy egy kizárólagosan európai fegyverkezési szervezet kizárná, kiszorítaná az amerikai szállítókat a védelmi jellegű beszerzésekből. A tagállamok vonakodáshoz hozzájárult az is, hogy védelmi kérdésekben nagyon ragaszkodnak szuverenitásukhoz, így a katonai képességek területén inkább az ad hoc jellegű együttműködést preferálták az intézményesített kooperációval szemben.⁷¹ A brit ellenállás 2003. februárjában szűnt meg, amikor is Tony Blair és Jacques Chirac közös nyilatkozatban kötelezték el magukat az európai biztonsági és védelmi együttműködés erősítése és ennek kapcsán az EU védelmi képességeinek fejlesztéséért, kutatásáért és beszerzéséért felelős ügynökség felállítása mellett.⁷²

A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU védelmi képességeinek a válságkezelés terén történő fejlesztésére, valamint a CSDP támogatására irányuló tanácsi és tagállami erőfeszítéseket. Az ügynökséget létrehozó együttes fellépés azonban leszögezi, az ügynökség nem sérti a tagállamok kompetenciáit védelmi kérdésekben. Az EDA a Tanács irányítása és politikai felügyelete alatt végzi tevékenységét. Az EDA az alábbi területeken rendelkezik feladatokkal az együttes fellépés 5. cikke értelmében:

1. A védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén:

- az EU jövőbeni védelmi képesség-igényeinek mennyiségi és minőségi meghatározása;
- az Európai Képességfejlesztési Akcióterv (European Capability Action Plan-ECAP) megvalósításának koordinálása;
- a tagállamok képesség-felajánlásainak meghatározott kritériumok alapján történő vizsgálata, elemzése és értékelése;
- a katonai követelmények harmonizálásának előmozdítása;
- az együttműködési tevékenységek meghatározása és indítványozása a műveleti területeken;
- becslések készítése a képességfejlesztés és a beszerzések pénzügyi prioritásainak terén.

2. Az európai fegyverzeti együttműködés előmozdítása terén:

- új multilaterális együttműködési projektek elősegítése a CSDP jelenlegi és jövőbeni képességi igényeinek kielégítése érdekében;

⁷⁰Mivel a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv értelmében Dánia nem vesz részt az EU védelmi vonatkozású döntéseinek és tevékenységeinek kidolgozásában és végrehajtásában, Dánia nem vett részt az együttes fellépés elfogadásában, és nem tagja az EDA-nak.

⁷¹Grevi, Giovanni-Keohane, Daniel: *ESDP resources* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 84.

www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013. 07.27.)

⁷² Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/29324/defense-declaration-from-french_uk-summit.html (letöltés dátuma: 2013. 06.21.)

De iurisprudencia et iure publico

- a már meglévő együttműködési programok koordinálása;
 - költséghatékony és hatékony beszerzések előmozdítása;
3. Egy nemzetközileg is versenyképes európai védelmi felszerelési piac kialakítása
4. Az európai védelmi kutatás és technológia hatékonyságának javítása az alábbi módszerekkel:
- közös kutatási tevékenységek tervezése és koordinálása;
 - a védelmi kutatási és technológiai szerződések kezelése.⁷³

A lisszaboni reformok jelentős változást idéztek elő az EDA jogállásában, ugyanis az EUSz új, 45. cikke intézményesíti az EDA-t, megteremtve az ügynökség alapító szerződésekbeli jogi háttérét. Az EDA az európai védelmi képességek fejlesztése, a védelmi technológiához kapcsolódó kutatás-fejlesztés támogatása és egy versenyképes európai védelmi piac létrehozása során igyekszik elkerülni az európai védelmi képességek duplikációját. Fő cél, hogy az európai védelmi képességek ne a jelenlegi tagállami védelmi képességek összességét jelentse, hanem hatékony koordináción keresztül elérve annál többet. Az EDA az Európai Biztonsági Stratégiában foglaltak alapján valószínűsíti azokat a területeket és földrajzi térségeket, ahol a jövőben Unió válságkezelési tevékenységre kerülhet sor.⁷⁴ Ezzel összefüggésben elemzi és tervezi azokat a képességeket, amelyekre ezen missziók során az EU-nak szüksége lehet. Kiemelendő a szállítási képességek fejlesztése, új (főleg számítástechnikai) technológiák támogatása, valamint a katonai-védelmi területekre irányuló befektetések ösztönzése.⁷⁵

III. A Lisszaboni Szerződés CFSP-t és CSDP-t érintő legfontosabb reformjai

A 2001. december 14-15-i laekeni EU-csúcson elfogadott nyilatkozat⁷⁶ három területen sürgette az előrelépést annak érdekében, hogy az EU a jövőben gazdasági súlyához mért szerepet tölthessen be a nemzetközi politikában: 1. Európa demokratikusabbá tétele; 2. Európa globális szerepvállalásának erősítése; 3. az unió polgárok igényeinek való jobb megfelelés. Prioritásként került tehát megfogalmazásra az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősítése, amely során az Uniónak globális szinten is terjesztenie kellene az európai integráció alapjául szolgáló morális értékeket, úgy mint a demokrácia, jogállamiság, emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása, szabad választások.⁷⁷ Az alkotmányozás, illetve a szerződéses reform során két feladatot kellett mindenképpen ellátni: egyrészt olyan intézményi reformokat kell végrehajtani, amelyek lehetővé teszik az Unió számára a hatékonyabb kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalt, másrészt át kell alakítani a CFSP eszközrendszerét.⁷⁸ Az Alkotmányszerződés ratifikációjának kudarca után elfogadott Lisszaboni Szerződés ugyan nem hozott áttörést a közösségi együttműködés felé történő elmozdulásban a CFSP területén, azonban számos intézkedés

⁷³2004/551/CFSP A Tanács együttes fellépése az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról 5. cikk

⁷⁴Az Európai Tanács által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, illetve a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés a terrorizmust, a kiberterrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, az államkudarc jelenségét, a regionális konfliktusokat, a szervezett bűnözést, a kalózkodást, a kézi-és könnyűlőfegyverek, szórt lőszer és taposóaknák felhalmozódását, az éghajlatváltozást és az energiafüggőséget nevesítik fő veszélyforrásként.

⁷⁵Kajtar Gábor: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkének magyarázata* In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Komentár. Complex Kiadó Budapest, 2011, 429.o.

⁷⁶Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (Letöltés dátuma: 2013. 08.10)

⁷⁷Laeken Declaration on the Future of the European Union 2.

<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 06.19.)

⁷⁸Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 294.o.

De iurisprudencia et iure publico

célozta az EU hatékonyabb és koherensebb nemzetközi szerepvállalását, amelyeket az alábbiakban tekintünk át.

III.1. Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb eredménye az Unió egységes jogalanyiségének biztosítása, illetve a pillérrendszer megszüntetése. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően csak az EU első pillére, az Európai Közösségek rendelkezett jogi személyiséggel,⁷⁹ az EU nem. Ennek megfelelően, amíg az EK nemzetközi szerződéseket köthetett a hatáskörébe tartozó területeken megfelelő jogalap megjelölésével, és önállóan léphetett fel harmadik országokkal szemben, addig a második és a harmadik pillér területén az Unió ezt csak korlátozottan, a tagállamok felhatalmazása alapján tehetette meg.⁸⁰ Mind az alkotmányozás, mind a szerződéses reformfolyamat egyik központi törekvése volt, hogy az EU-t egységes jogi személyiséggel ruházzák fel. Ennek megfelelően az EUSz 47. cikke kimondja, hogy az Európai Unió jogi személy. Az egységes jogi személyiség biztosítása jegyében az Európai Közosségről szóló szerződést átnevezték az Európai Unió működéséről szóló szerződéssé, amelyben a Közösség kifejezés mindenhol Unióra változik. Az EUSz 1. cikke kimondja: „Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja.” Az Európai Unió jogi személyisége tehát gyakorlatilag felváltja az Európai Közösség jogi személyiségét, és annak jogutódjává válik.⁸¹ Az egységes jogi személyiség biztosításával a Lisszaboni Szerződés –formális értelemben legalábbis– megszünteti az Unión belüli pillérek közötti megosztottságot, bár a CFSP továbbra is szigorúan kormányközi keretek között működő politikaterület (kvázi második pillér)⁸² marad az EU-n belül, amelyet az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése biztosít, amikor leszögezi: „A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások alá tartozik.” Ahogyan Kajtár Gábor rámutat: „Azonban az önmagában, hogy már nem különböztetjük meg formailag az EK-t és az EU-t, a pillérszerkezet létét nem érinti. Egyetlen jogi személyben, vagy horribile dictu akár egyetlen szerződésen belül is fennmaradhat a pillérszerkezet.”⁸³

Az immáron egységes jogi személyiséggel bíró EU a nemzetközi jog alanyaként igénybe veheti a nemzetközi jogalanyisággal járó valamennyi eszközt, nemzetközi szerződéseket köthet, tagságot szerezhet más nemzetközi szervezetekben, peres félként léphet fel nemzetközi bírói fórumokon.⁸⁴ Nagyon fontos megjegyezni azonban, hogy mint minden nemzetközi szervezet, az EU is csak ún. derivatív vagy származtatott jogalanyisággal rendelkezik, azaz csak akkor és annyiban élvez nemzetközi jogalanyiságot, ha és amennyiben ezzel a tagállamok felruházták. Továbbá a nemzetközi jogi cselekvőképesség nem fakad a jogalanyiságból automatikusan. A

⁷⁹Az EKSZ 281. cikke mondta ki az EK jogalanyiságát.

⁸⁰Az Európai Unióról szóló szerződés lisszaboni reformot megelőzően hatályos 24. cikkének (1) bekezdése értelmében amennyiben a második és a harmadik pillér, azaz a CFSP és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés végrehajtása érdekében egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy kezdjen tárgyalásokat a megállapodás megkötése céljából. A megállapodást - amely az Unió intézményeire kötelező- az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg.

⁸¹Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 74.o.

⁸²A pillérek tulajdonképpen egymástól eltérő jogi rezsimek, differencia specifikájuk a tagállami szuverenitás-transzfer az ebből következő hatásköri, eljárási, jogforrási, intézményi rend. Kajtár, G 2010, 4.

⁸³Kajtár Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után* Európai Jog 2010/4. szám 3-14. 4-5.o.

⁸⁴Természetesen a nemzetközi jogalanyiség birtokában sem terjed ki az EU hatásköre olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyek kizárólag államokat illethetnek, vagy terhelhetnek. Például az EU nem lehet peres fél a Nemzetközi Bíróság előtt. (A Nemzetközi Bíróság Statútumának 34. cikke alapján a bíróság előtt csak államok lehetnek peres felek).

De iurisprudencia et iure publico

nemzetközi szinten való cselekvéshez az Uniónak konkrét hatásköri normákra, azaz megfelelő jogalapra van szüksége.⁸⁵

III.2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, valamint az Európai Külügyi Szolgálat felállítása

A Lisszaboni Szerződés a kettős kötődésű⁸⁶ főképviseelői tisztség létrehozásával kívánja biztosítani a CFSP-CSDP és az egyéb külkapcsolati tevékenységek összhangját, koherenciáját. A főképviseelő a közös kül-, biztonság-és védelempolitika kulcsszereplője, hiszen a javaslatától és a döntéskészítéstől a végrehajtás fázisáig jelen van a CFSP és a CSDP döntéshozatalának és végrehajtásának folyamatában. A Lisszaboni Szerződés által rögzített hatáskörökön túl azonban a főképviseelői feladat ellátásánál a tisztséget betöltő személy személyisége, kvalitásai is meghatározóak lehetnek. Az újonnan létrehozott tisztségre 2009 novemberében a tagállamok a korábbi kereskedelempolitikáért felelős biztost, a brit Cathrine Ashtonot választották.⁸⁷

III.3. Az átvezető záradék- passerell

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

A felhatalmazás korlátozódhat egyes helyzetekre, de átvezethet egész témaköröket is a minősített többséggel elfogadható kérdések körébe.⁸⁸ Ha tehát létrejön a tagállamok közötti konszenzus a CFSP döntéshozatalának közösségi együttműködés felé mozdítására, akkor az EUSz 31. cikk (3) bekezdése értelmében ezt egyetlen gyors döntéssel megteheti az állam-és kormányfőkből álló testület.

A különleges átvezető záradék, ahogyan a minősített többségi szavazás kivételes esetei sem, ugyanakkor nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású kérdésekre és határozatokra.

III.4. Az induló alap (start up fund)

Az EU petersbergi feladatok ellátására indított azon misszióinak esetében, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, az előkészítő tevékenységek finanszírozására a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni. A Lisszaboni Szerződésnek ezen rendelkezés elsősorban a nem uniós költségvetésből finanszírozott katonai válságkezelési műveletek előkészületi fázisának finanszírozási problémáit hivatott megoldani.

⁸⁵Vincze Attila: *Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011.438, 440.o.

⁸⁶Ahogy korábban megjegyeztük: a főképviseelő egy személyben tölti be a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét és a Bizottság egyik alelnöki pozícióját.

⁸⁷A jelöltek között szerepelt többek között az akkori brit külügyminiszter, David Milliband, Massimo D'Alema korábbi olasz miniszterelnök és külügyminiszter, valamint Carl Bildt egykori svéd kormányfő és külügyminiszter.

⁸⁸Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 348.o.

De iurisprudencia et iure publico

III.5. A flexibilitás különböző formái a CFSP/CSDP területén: a megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett megerősített együttműködés szabályait Lisszaboni Szerződés módosította: egyrészt a megerősített együttműködésben a korábbi legalább nyolc helyett legalább kilenc tagállam részvétele szükséges, másrészt, míg korábban a CFSP területén csak együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása esetén lehetett kezdeményezni, és a védelmi vonatkozású területeken kizárt volt az alkalmazása, addig a lisszaboni reformok a CFSP minden területén alkalmazhatóvá teszik a megerősített együttműködés intézményét.⁸⁹

A védelempolitika terén az EUSz 42. cikk (6) bekezdésében és a 46. cikkben szabályozott állandó strukturált együttműködés teszi lehetővé a tagállamok számára a szorosabb együttműködést. A magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támaztó missziókra tekintettel szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, az EU keretein belül állandó strukturált együttműködést alakíthatnak.

Az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok elkötelezik magukat, hogy együttműködnek egymással a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kapcsán, és védelmi berendezéseiket is a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz. Konkrét intézkedéseket hoznak katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevethetőségének fokozása érdekében.⁹⁰

Az EDA végzi az állandó strukturált együttműködésében vállalt tagállami hozzájárulások értékelését, amelyről évente legalább egy alkalommal jelentést készít.⁹¹

Egy adott állandó strukturált együttműködésben való részvétel kritériumrendszerének kialakításánál mind politikai, mind funkcionális szempontokat figyelembe kell venni, hiszen amennyiben túl magas védelmi követelményeket határoznak meg, akkor féltő, hogy a jelenlegi nemzeti haderők figyelembevételével csupán néhány ország számára (Franciaország, Nagy-Britannia, Svédország, Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország) nyújt reális együttműködési lehetőséget a jogintézmény. Ugyanakkor, ha a minél szélesebb részvétel és az adott együttműködés legitimitásának fokozása érdekében a kívánatosnál alacsonyabb követelményeket támasztanak, akkor az együttműködés hatékonyságát és az elérni kívánt célt veszélyeztetik.⁹²

Végül a flexibilitás egy további opcióját nyújtja az EUSz 42. cikkének (5) bekezdése és 44. cikke, amikor kimondja: a Tanács az Unió értékeinek védelme és érdekeinek érvényesítése céljából egyes misszióknak az Unió keretében történő végrehajtásával a tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Ebben az esetben a résztvevő tagállamok a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő részvétele mellett megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről, rendszeresen tájékoztatják a Tanácsot a művelet végrehajtásáról. Tulajdonképpen az EUSz ezen cikkei csak kodifikálják azt a gyakorlatot, amely az EU vezette válságkezelési műveletek kapcsán rögzült, azaz, hogy egy-egy művelet végrehajtásban tipikusan nem valamennyi tagállam vesz részt, hanem azok kisebb vagy nagyobb csoportja.⁹³

⁸⁹A megerősített együttműködés szabályait az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326-334. cikkei tartalmazzák.

⁹⁰Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 303.o.

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

⁹²Missiroli, Antonio: *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP Directorate-General External Policies of the Union Policy* Department Briefing Paper January 2008, 16.o.

⁹³Ibid 14.o.

III.6. A kollektív védelmi és a szolidaritási klauzula

A Lisszaboni Szerződés két fontos klauzulát fogalmaz meg a CSDP területén: a kollektív védelmi klauzulát, és a szolidaritási klauzulát. A kollektív védelmi klauzula hosszú viták eredményeképpen került a szerződés szövegébe. Az EUSz 42. cikkének (7) bekezdése szerint a tagállamok valamelyike elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam köteles minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást megadni az érintett országnak. A vita abból fakadt, hogy több tagállam nem akart versenytársat teremteni a NATO számára a kollektív védelem biztosítása terén. Ezért a szerződés 42. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében látják megvalósítottak. A 42. cikk (7) bekezdése utal a tagállamok biztonság-és védelempolitikai szempontból sajátos csoportjára, a semleges országokra (Írország, Svédország, Finnország és Ausztria), amikor kimondja: a kollektív védelmi klauzula nem érintheti a tagállamok biztonság-és védelempolitikájának egyedi jellegét.

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

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

A terrortámadások kapcsán szükséges az EUSz 42. cikkében szabályozott kollektív védelem és az EUMSZ 222. cikkében rögzített szolidaritási klauzula szabályainak elhatárolása. A kollektív védelem esetében a tagállamok ugyanis arra is kötelezettséget vállalnak – az ENSZ Alapokmányának 51.cikke alapján –, hogy fegyveres támadás esetén a megtámadott tagállamot fegyveres erő alkalmazásával, szükség esetén annak határain kívül is megvédik. Ezzel szemben a 222. cikk több helyen is egyértelműen rögzíti, hogy a közös segítségnyújtás az érintett tagállam területére vonatkozik csak.⁹⁴

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

IV. A CFSP és az CSDP jogforrási és döntéshozatali rendszere

IV.1. A közös kül-és biztonságpolitika területén elfogadott jogi aktusok

A CFSP/CSDP jogforrási és döntéshozatali rendszere a lisszaboni reformok következtében megszűnő pillér-struktúra felbomlása után is markánsan elkülönül az Unió többi politikájától, alátámasztandó a politikaterület szigorúan kormányközi jellegét. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az EU három pillére elkülönült jogforrási rendszerrel bírt. A szerződéses reformfolyamat kezdetén már a Laekeni Nyilatkozat prioritásként kezelte az EU

⁹⁴Kajtár Gábor: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222.cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Komentár. Complex Kiadó Budapest, 2011 2700.o.

másodlagos jogforrásainak egyszerűsítését, ugyanis a fent felsorolt jogi aktusokon kívül a három pillér viszonylatában a szerződésekben nem nevesített, de az intézmények döntéshozatala során alkalmazott, a soft law kategóriájába tartozó atipikus normákkal (nyilatkozatok, következtetések, közlemények) együtt tizenötféle jogi eszköz volt biztosítva.⁹⁵ A másodlagos jogforrások számának csökkentése és ezáltal egységesítése mellett a másik cél a jogforrások közötti hierarchia és ezáltal átláthatóság kialakítása volt. Az Alkotmányszerződés egyetlen jogforrási rendet kívánt alkalmazni négy kötelező (európai törvény európai kerettörvény, európai rendelet, európai határozat) és két nem kötelező (ajánlás, vélemény) jogi aktus meghatározásával. Az Alkotmányszerződés sikertelen ratifikációját követően a Lisszaboni Szerződés elvetette az Alkotmányszerződés által alkalmazott terminológiákat, és maradt a jogforrások hagyományos elnevezésénél. Az Európai Unió jogi aktusait az EUMSZ 288. cikke tartalmazza (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény), amely lényegében a korábbi első és harmadik pillér alá tartozó területekre vonatkozik, míg a CFSP és CSDP területén elfogadható jogforrások az EUSZ 25. cikke sorolja fel. E szerint: „A közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Unió:

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

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

IV.2. A döntéshozatal általános jellemzői

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

Az EUSZ 31. cikkének (1) bekezdése értelmében - szintén a kormányközi együttműködés okán - az Európai Tanács és a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt a közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben.⁹⁶ Annak érdekében, hogy a meglehetősen nehézkes döntéshozatalt eredményező egyhangúságot felpuhítsák, az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozataltól, hogy ne akadályozza az Unió fellépését. A konstruktív tartózkodás esetében a szavazás során az érintett tagállamnak egy formális nyilatkozatban jelzi a tartózkodási szándékát. Ebben az esetben nem köteles az ilyen módon meghozott döntést alkalmaznia, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Unió adott határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltatja. A konstruktív tartózkodás lényegét tekintve vétóvá alakul át, ha a tartózkodást választó tagállamok a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik.⁹⁷ Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.

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

⁹⁵Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 64-65.o.

⁹⁶Eljárási kérdésekben a Tanács egyszerű többséggel határoz.

⁹⁷A korábbi szabályozás szerint a tagállamoknak a súlyozott szavazatok több mint egyharmadát kellett képviselniük a Tanácsban ahhoz, hogy ne lehessen elfogadni a határozatot.

De iurisprudencia et iure publico

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

A minősített többség nevesített esetein kívül a 31. cikk (3) bekezdése tartalmazza a korábban tárgyalt passerellt, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozata a nevesített eseteken kívül eső kérdésekre is kiterjesztheti a minősített többségi döntéshozatal körét.

Fontos megjegyeznünk, hogy sem a minősített többségi döntéshozatal nevesített esetei, sem a passerell nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra, amelyeket tehát kizárólag konszenzussal fogadhatnak el a tagállamok.

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

IV.3. A válságkezelési műveletek döntéshozatali eljárása

Ha stricto sensu a CSDP és az Unió válságkezelés területét vizsgáljuk, a Tanács képezi a döntéshozatal központi elemét, főleg ami a válságkezelési műveletek elindítását illeti.

Az EUSz 28. cikke tartalmazza a Tanács műveleti fellépésről szóló határozataira vonatkozó rendelkezéseket.⁹⁸ Ezek alapján, amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell jelölni a műveleti fellépés céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit. A műveleti fellépésről szóló határozatok jogi kötőerejével kapcsolatban az EUSz 28. cikkének (2) bekezdése egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, a határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A szerződés nem említi a nemzeti jogalkotási aktusokra vonatkozó jogi kötőerő kérdését, ugyanakkor a gyakorlatban a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatainak – különösképpen a polgári vagy katonai válságkezelési műveletekről szólók – végrehajtása mind az EU, mind a tagállamok részéről aktív jogalkotási tevékenységet igényel,⁹⁹ ezért a műveleti fellépésről szóló határozatoknak közvetett jogalkotási hatásai vannak. A műveleti fellépésről szóló határozatok végrehajtása azonban nem csak tagállami jogalkotási aktivitást igényel, hanem rendszerint nemzetközi szerződések megkötését is, úgy mint a különböző közreműködői

⁹⁸A lisszaboni reformok előtti szabályozás együttes fellépésnek (joint action) nevezte ezt a jogi aktust.

⁹⁹Többek között a műveletekben részt vevők szerződéses, illetve a tagállamok és intézmények által delegált személyzet jogait és kötelezettségeit részben Uniós szabályok, részben a tagállamok jogszabályai határozzák meg.

De iurisprudencia et iure publico

(harmadik országok közreműködése Uniós válságkezelési műveletekben) és státusz megállapodások.¹⁰⁰

A műveleti fellépések képezik a CFSP/CSDP végrehajtásának elsődleges eszközét. A műveleti fellépések keretében az EU nemzetközi megfigyelőket, különleges képviselőket küldhet ki, válságkezelési műveleteket indíthat, demokratizálási és államépítési folyamatokat támogató tevékenységet láthat el.¹⁰¹

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

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

IV.3.1. Kezdeményezés

A Lisszaboni Szerződés értelmében válságkezelési művelet indítására irányuló kezdeményezés vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletől vagy a tagállamoktól származhat. A többi politikától eltérően tehát, ahol az Európai Bizottságnak kizárólagos kezdeményezési joga van, a CFSP/CSDP területén a főképviselet és a tagállamoké a központi szerep a tekintetben, hogy milyen kérdés kerülhet a napirendre, a Bizottság tulajdonképpen a főképviseletön keresztül tudja befolyásolni az agenda-setting folyamatát. A gyakorlatban általában a tagállamoktól származó kezdeményezések először informális fórumokon (az adott helyzetről hasonlóan gondolkodó tagállamok, a soros elnökség, illetve az EEAS között) kerül megvitatásra, és csak ezt követően kerül mind a 28 tagállam elé. Néhány tagállam az CSDP-műveletek kezdeményezését tekintve jóval aktívabbnak mutatkozik, kiemelendő Franciaország és Nagy-Britannia példája.¹⁰²

Ha nem pusztán jogi értelemben vizsgáljuk az CSDP-műveletek kezdeményezést, azt látjuk, hogy sok esetben egy új misszió gondolata nem valamely tagállamban vagy a főképviselet részéről merül fel, hanem az EU-n kívüli szereplőtől, tipikusan az ENSZ-től.¹⁰³

Amikor felmerül egy új művelet indításának a szükségessége, számos tényező, illetve kérdés befolyásolhatja a tagállamok, az EEAS vagy éppen a Bizottság első reakcióit. A legelemibb kérdés, ami felmerül egy új CSDP-művelettel kapcsolatban, az a politikai megvalósíthatóság kérdése, azaz van-e esélye annak, hogy a tagállamok egyezsége tudnak jutni az adott művelet elindításárára? Szintén a megfontolások tárgyát képezi, hogy hogyan illeszthető a tervezett művelet a válság megoldására tett egyéb nemzetközi erőfeszítések rendszerébe, vagy hogy milyen stratégiai jelentősége lehet az EU számára, továbbá, hogy rendelkezik-e az EU az adott művelet megtervezéséhez és végrehajtásához szükséges polgári, illetve katonai képességekkel.¹⁰⁴

IV.3.2. Információgyűjtés

Amennyiben a fenti megfontolások után a tagállamok alapvetően kivitelezhetőnek tartják az adott műveletet, megkezdődik az információgyűjtés fázisa, azaz az adott válságszituáció és a

¹⁰⁰Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 336.o.

¹⁰¹Ibid 335.o.

¹⁰²Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 24.o.

¹⁰³Ibid 26.o.

¹⁰⁴Ibid 26-27.o.

De iurisprudencia et iure publico

megvalósíthatóság részleteinek megismerése, amelyben számos szereplő vesz részt. Az információgyűjtés során központi szerep jut a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, a Helyzetelemző Központnak, az EU Műholdközpontjának, a Bizottságnak, a tagállamoknak és adott esetben az EU különleges képviselőinek. A PSC már ebben a korai fázisban felveheti a kapcsolatot más nemzetközi szervezetekkel, úgy mint a NATO, az ENSZ, az EBESZ, az Afrikai Unió, attól függően, hogy éppen hol tervezi CSDP-művelet megindítását. Esetenként ún. tényfeltáró missziók kiküldésére is sor kerülhet, amennyiben a PSC szükségesnek tartja.

Az információgyűjtés eredményeképpen már ekkor lekerülhet a napirendről a tervezett művelet, amennyiben a megvalósíthatóságával kapcsolatban kételyek merülnek fel, azonban, ha a PSC úgy ítéli meg, hogy kivitelezhető az adott művelet és a tagállamok általános támogatását képezi, akkor a következő, már jóval formálisabb szakaszába kerülhet a döntéshozatal.¹⁰⁵

IV.3.3. Tervezés

Az CSDP- műveletek *tervezési fázisában* jövőbeli események és problémák előre látása és megelőzése a cél azok lehetséges hatásának megvizsgálásával, illetve a kialakult helyzet megoldása részletes célkitűzés megfogalmazásával, valamint megfelelő stratégiák és politikák kidolgozásával.¹⁰⁶

A tervezési szakasz alapvetően két fázisra bomlik: a stratégiai és a műveleti tervezés fázisára. A stratégiai tervezés során meghatározzák az EU által elérni kívánt politikai célokat, és az ezek eléréséhez szükséges katonai, illetve civil eszközöket. A stratégiai tervezés tulajdonképpen a műveleti tervezés keretében szolgál. A műveleti tervezés során a művelet végrehajtásának részletkérdéseit tisztázzák, meghatározva a válságkezelési misszió szervezetét és főbb operatív feladatait, valamint biztosítják a művelet végrehajtáshoz szükséges alapvető feltételeket, úgy mint logisztikát, illetve a kommunikációs és információs rendszereket.¹⁰⁷ A tervezési folyamat esetében fontos különbséget kell tennünk a katonai és a civil válságkezelési műveletek között, ugyanis amíg a stratégiai tervezést mindkét esetben az EU CSDP-struktúrái végzik,¹⁰⁸ addig az operatív tervezést katonai missziók esetében az adott művelet számára kijelölt műveleti főparancsnokság, civil missziók esetében pedig szintén az EU-struktúrák végzik.¹⁰⁹ A megkülönböztetés másik indoka, hogy a katonai tervezési folyamat tovább differenciálódik mind stratégiai, mind műveleti szinten, így tulajdonképpen egy négylépcsős katonai tervezési folyamatról beszélhetünk:

- politikai és stratégiai szintű tervezés¹¹⁰;
- katonai stratégiai szintű tervezés;
- műveleti szintű tervezés;
- taktikai szintű tervezés.¹¹¹

¹⁰⁵Ibid 27.o.

¹⁰⁶EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 6.o.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf>
(letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹⁰⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 54.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹⁰⁸Katonai műveletek esetén az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzse, a civil műveletek esetén pedig a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség. A Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság mind a katonai, mind a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezésében kulcsszerepet tölt be.

¹⁰⁹A Politikai és Biztonsági Bizottság, a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség, az adott művelet vezetője

¹¹⁰A politikai és stratégiai szintű tervezésen belül meg kell különböztetnünk az előzetes tervezés (advance planning) és a válságreagáló tervezés (crisis response planning) folyamatát. Az előzetes tervezés során az EU potenciális válságokkal foglalkozik különböző részletességgel, míg a válságreagáló tervezés egy már realizálódott válság elemzését végzi.

De iurisprudencia et iure publico

A katonai tervezés mindegyik fázisa önálló lépcsőt képez - saját parancsnoki szinttel¹¹² és elkülönülő személyzettel -, bár a gyakorlatban vannak átfedések a különböző szinten folyó tervezési tevékenységek között.¹¹³

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

IV.3.3.1. A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezési folyamatát és az annak során elfogadott dokumentumokat górcső alá véve megállapítható, hogy a folyamat kiindulópontja az ún. válságkezelési koncepció (crisis management conception- CMC) elkészítése, amely az adott válsághelyzet általános politikai értékelését, a tervezett művelet átfogó politikai céljait tartalmazza. A CMC első tervezetét egy ad hoc módon felállított válságreagáló koordinációs csoport (Crisis Response Coordination Team-CRCT) készíti el az EU Katonai Bizottságának segítségével, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER és végül a Tanács elé kerül elfogadásra a dokumentum. Az elfogadás előtt közösségi kompetenciák érintettsége esetén a Bizottság is véleményezi a CMC-t.¹¹⁴

Az elfogadott válságkezelési koncepció alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkéri az EU Katonai Törzsét, hogy az EU Katonai Bizottságának iránymutatása¹¹⁵ alapján és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) együttműködésével készítse el a katonai stratégiai opciókat (military strategic options- MSOs). A Katonai Törzs ezt követően különböző katonai stratégiai opciókat dolgoz ki, és sorrendet állít fel közöttük. Az egyes opciók a CMC-ben meghatározott célkitűzés elérésének katonai módozatait, az azokhoz szükséges eszközöket, a parancsnoki és ellenőrzési struktúra tervezetét, valamint a megvalósíthatóság fokát és a lehetséges kockázatokat tartalmazzák.¹¹⁶ Az opciók a Tanács elé kerülnek, amely műveleti fellépésről szóló határozat (korábban együttes fellépés/joint action) elfogadása keretében dönt az általa preferált katonai stratégiai opcióról és egyben az adott katonai válságkezelési művelet elindításáról, lezárva ezzel a politikai és stratégiai tervezés szakaszát.¹¹⁷

A Tanács által elfogadott MSO alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére az EU Katonai Törzse a Katonai Bizottság irányításával elkészíti a létesítő katonai irányelvet (initiating military directive- IMD). Ez a dokumentum azokat az irányelveket tartalmazza, amelyekre a műveleti parancsnoknak van szüksége a további, már operatív tervezési dokumentumok elkészítéséhez.¹¹⁸

¹¹¹Council of the European Union: EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008 6.o. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹¹²A politikai és stratégiai szintű tervezésben az EUMC és az EUMS, a katonai stratégiai szinten a műveleti parancsnok, műveleti szinten a haderőparancsnok, taktikai szinten pedig a komponens parancsnokok látják el a parancsnoki és ellenőrzési feladatokat.

¹¹³Az adott katonai művelet parancsnoki és ellenőrzési rendszerének felállítását megelőzően egy bizonyos tervezési szinthez tartozó feladatokat másik tervezési szint is elláthat.

¹¹⁴Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 25.o.

¹¹⁵military strategic option directive-MSOD

¹¹⁶EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> 10. (Letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹¹⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 57.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹¹⁸Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 32.o.

De iurisprudencia et iure publico

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

- a Berlin Plusz megállapodás értelmében NATO képességeket vesz igénybe, azaz a műveleti parancsnokság a NATO Európai Főparancsnokságán (Supreme Headquarters Allied Powers Europe - SHAPE) belül kerül elhelyezésre;
- az EU igénybe veheti a tagállami parancsnoki képességeket, ebben az esetben a műveleti parancsnokságot valamely tagállam biztosítja. Az EU ez idáig öt nemzeti parancsnokságot jelölt ki CSDP-művelet műveleti irányítására: Franciaországban (Mont Valérien), Németországban (Potsdam), Görögországban (Larissa), Olaszországban (Róma) és Nagy-Britanniában (Northwood);
- végül az EU a Katonai Törzsön belül aktiválhatja a Műveleti Központját, ún. autonóm EU-művelet megtervezése és vezénylése céljából.¹¹⁹

Az EU parancsnoki és ellenőrzési mechanizmusával (command and control structure- C2 structure) foglalkozó szerzők közül többen is amellett érvelnek,¹²⁰ hogy a CSDP-műveletek gyorsaságának és hatékonyságának növelése érdekében elengedhetetlen egy állandó jelleggel fennálló parancsnoki és ellenőrzési struktúra felállítása, amely azonban a brit, francia és német érdekellentétek miatt mindeztidáig nem jött létre. Franciaország számít az állandó és autonóm katonai stratégiai parancsnokság, azaz az állandó műveleti parancsnokság legfőbb szószólójának, aki szoros okozati összefüggést lát az európai stratégiai autonómia és az állandó és független műveleti parancsnokság között. Az állandó katonai parancsnokságról szóló vitában a britek a status quo fenntartásában érdekeltek, és ez a pozíció tulajdonképpen az európai biztonság-és védelempolitikához való viszonyukból eredeztethető. Nagy-Britannia számára a CSDP ma is pusztán a NATO és a transzatlanti kapcsolat megerősítésének eszköze, és mindenféle képességbeli megkettőződést az EU és a NATO között feleslegesnek és károsnak tart, ezért ellenáll a francia törekvéseknek. Megjegyzendő, hogy a britek nem látnak korrelációt az állandó katonai parancsnokság és az európai stratégiai autonómia között, ugyanis véleményük szerint a CSDP igazi hozzáadott értékét a civil hatalmi eszközökben látják, azaz ezek fejlesztésével és középpontba állításával képes az EU a transzatlanti kapcsolatot gazdagítani. Végül a németek egyfajta köztes álláspontot képviselnek a vitában, bár inkább a britek melletti felsorakozásként értelmezhető (egyébként nem minden esetben egyértelmű) álláspontjuk. A németek vonakodása a permanens jelleggel működő katonai parancsnoksággal szemben több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy Németország második világháború utáni vonakodása a katonai megoldásoktól Németországot az európai civil hatalom egyik legfőbb támogatójává tette. Másodszer, a németek nem kívánják felborítani azt a transzatlanti együttműködési rendszert, amely Berlin és Európa számára a stabilitás záloga.¹²¹

IV.3.3.2. A katonai missziók műveleti tervezése

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

¹¹⁹Rehrl, Jochen-Weisserth, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union* Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010, 60.o.

¹²⁰Luis Simón 2010, Nik Hynek 2011, Alexander Mattelaer 2010, Luis Simón-Alexander Mattelaer 2011

¹²¹Simón, Luis: *Command and control? Planning for EU military operations* European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 81 January 2010, 17-19.o.

De iurisprudencia et iure publico

A CONOPS és a SOR elfogadását követően a műveleti parancsnok irányításával a lehető leghamarabb megkezdődik az ún. erőlétesítési folyamat (force generation process), amelynek során az ún. csapat-hozzájáruló nemzetek¹²² (EU-tagállamok, illetve a Tanács döntése alapján harmadik országok), vagy más nemzetközi szervezetek¹²³ az adott művelethez szükséges katonai eszközöket és képességeket kijelölik, elérhetővé teszik és aktiválják.¹²⁴

Közvetlenül a katonai válságkezelési művelet megindítása előtt a műveleti parancsnok készíti el a műveleti tervet (operation plan- OPLAN) a CONOPS alapján. Az OPLAN kijelöli a művelet tervezett vezetését, a végrehajtáshoz szükséges haderőket, a különböző támogató elemeket és szállítási képességeket, valamint a személyzet alkalmazásának szabályait. Az OPLAN-t a Katonai Bizottság vitatja meg, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság, és a COREPER, végül a Tanács elé kerül elfogadásra.¹²⁵

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

A haderő generálási konferenciát követően, de még az OPLAN végeleges elfogadása előtt kerül felállításra a közreműködők bizottsága (commission of contributors- COC) a műveletben résztvevő tagállamok, illetve harmadik államok részvételével. A bizottság feladata, a fennmaradó műveleti előkészítés számára iránymutatások adása, illetve a későbbiekben a művelet napi szintű irányításának befolyásolása. A testület munkájában minden tagállam részt vehet, de csak a közreműködők vehetnek részt a művelet napi szintű irányításában.¹²⁶ A nem EU-tag résztvevők, amelyek „jelentős katonai erőt” telepítettek a művelethez a közreműködő EU-tagállamokkal egyenlő státuszban vesznek részt a bizottságban.¹²⁷

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

IV.3.3.3. A civil válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

Hasonlóan a katonai műveletekhez, a stratégiai tervezés első dokumentuma polgári műveletek esetén is a válságkezelési koncepció, amelyet az ad hoc módon felállított válságkezelési koordinációs csoport készít el a Polgári Válságkezelési Bizottság (CIVCOM) segítségével. Az elkészített dokumentumról először a Politikai és Biztonsági Bizottság majd a COREPER, végül a Tanács dönt. Az elfogadott CMC alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) kidolgozza a polgári stratégiai opciókat (civilian strategic options- CSOs), illetve rendőri missziók esetében a rendőri stratégiai opciókat (police strategic options- PSOs). A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése során a CIVCOM és a Politikai és Biztonsági Bizottság szorosan együttműködik az Európai Bizottsággal, tekintettel arra, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozó fejlesztési politika és a polgári válságkezelés közötti határvonal meglehetősen képlékeny, és a hatékony válságkezelés csak az EU rendelkezésére álló eszközök átfogó koordinálásával

¹²²Troop Contributing Nations -TCNs

¹²³A Berlin Plus megállapodás alapján a NATO

¹²⁴ Council of the European Union: EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008 6.o.

¹²⁵Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 33-34.o.

¹²⁶Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 26.o.

¹²⁷Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 34.o.

De iurisprudencia et iure publico

biztosítható.¹²⁸A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezési fázisa a válságkezelési műveletről szóló határozat Tanács általi elfogadásával zárul.

IV.3.3.4. A civil válságkezelési missziók műveleti tervezése

Ahogy már korábban említettük, polgári válságkezelési műveletek esetében a műveleti tervezést is a brüsszeli CSDP-struktúrák látják el. A Politikai és Biztonsági Bizottság iránymutatása és felkérése alapján a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) készíti el a műveleti koncepciót (CONOPS)¹²⁹ és a követelményjegyzéket (SOR), majd ezek alapján a műveleti tervet (OPLAN). A CPCC a dokumentumok elkészítése során szorosan együttműködik az adott polgári művelet korábban kijelölt vezetőjével (head of mission- HoM), és a Polgári Válságkezelési Bizottsággal (CIVCOM). Az így elkészített műveleti tervezési dokumentumok a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER, majd a Tanács elé kerülnek elfogadásra.¹³⁰

Hasonlóan a katonai missziókhöz, a tagállamok polgári válságkezelési művelet esetében is erőltetés konferencián ajánlják fel a hozzájárulásukat, illetve a SOFA keretében az EU és a művelet helye szerinti harmadik ország megállapodásban rögzítik azokat a jogi kereteket, amelyek az adott polgári válságkezelési művelet személyzetének tevékenységét koordinálják.¹³¹

Az EU válságkezelési műveleteinek tervezési fázisaival kapcsolatban kiemelendő, hogy a Tanács számos dokumentuma tartalmazza a koherens és átfogó válságkezelés fogalmát¹³², amely egyrészt a CSDP-n belül megvalósuló katonai-civil, valamint a civil-civil, azaz az CSDP keretében és a Bizottság által koordinált egyéb válságkezelési műveletek közötti koordinációt és együttműködést tételez fel. A Tanács átfogó tervezésről szóló 2005-ös tervezete a következőképpen definiálja az átfogó tervezés fogalmát: „Az átfogó tervezés a hatékony pilléren belüli és pillérek közötti koordinációs igényre érdekében kidolgozott szisztematikus megközelítés, amelyben az összes válságkezelési tervezésben illetékes EU-szereplő részt vesz. Az adott helyzet teljes körű elemzésére alapozva hozzájárul egy koordinált és koherens válságkezelés kialakításához és terjesztéséhez, különösen akkor, amikor több mint egy EU-eszközt alkalmazása történik. Felöleli az egyes tevékenységek közötti interdependenciák, prioritások és sorrend meghatározását, figyelembe vételét és az erőforrások hatékony és eredményes felhasználását.[...] A Tanács Főtitkársága¹³³ és a Bizottság közösen tevékenykedik ezen célok elérése érdekében.”¹³⁴Az átfogó tervezés a válságkezelési műveletek tervezési folyamatának minden szakaszára vonatkozik, és mivel a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását a Tanács felhatalmazása alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság végzi, központi szerepe van az átfogó tervezés biztosításában.¹³⁵

¹²⁸Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 25.o.

¹²⁹Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 58.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹³⁰Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 26.o.; Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 33.o.

¹³¹Council of the European Union: *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* 11127/03 Brussels, 3 July 2003 20.o.

¹³²Draft EU Concept for Comprehensive Planning; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*

¹³³Fontos megjegyezni, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) létrehozatala, és a CSDP-struktúrák ezen szerbe való integrálása okán ma már az EEAS és a Bizottság közötti együttműködésről van szó.

¹³⁴Council of the European Union: *Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* 13983/05 Brussels, 3 November 2005 5.o.

¹³⁵Ibid 6.o.

De iurisprudencia et iure publico

Ahogy az átfogó tervezésről szóló koncepció-tervezet is elszögezi, az átfogó tervezés a civil-katonai koordináció (Civil-Military Co-ordination- CMCO) keretén belül értelmezendő, annak részét képezi.¹³⁶ A civil-katonai koordináció elemeit a Tanács 2003-ban határozta meg. Annak érdekében, hogy a rendkívül összetett képet mutató válsághelyzetekre az EU hatékony választ tudjon adni az eszközrendszerébe tartozó egyedülállóan széles civil és katonai eszközök felhasználásával, a CMCO a CFSP/CSDP keretében hangolja össze az EU válságkezelési műveleteinek tervezési és az azt követő végrehajtási fázisában illetékes szereplők tevékenységét.¹³⁷ A CMCO elemei közül kiemelendő a válságreakáló koordinációs csoport (crisis respons co-ordinating team- CRCT) tevékenysége, amely a válságkezelési koncepció (CMO) tervezetének elkészítésében illetékes, és amelynek a feladata, hogy biztosítsa az Unió adott válságra adandó lehetséges válaszában katonai és polgári aspektusainak egyidejű figyelembe vételét.¹³⁸ A katonai és polgári koordináció tehát már az első válságkezelési tervezési dokumentum, a CMC kialakításának fázisában biztosított. Egy másik, bár esetleges eszköz a CMCO struktúrájában az EU különleges képviselői (EU Special Representative- EUSR) intézménye. Amennyiben a Tanács a Főképviseelő javaslatára különleges képviselőt nevez ki, ez utóbbi a válság helyszínén biztosítja az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját, és ennek során szoros kapcsolatot tart fenn a soros elnökséget betöltő tagállammal, a Bizottsággal, valamint az Unió delegációinak vezetőivel. Az EUSR az EU katonai és civil válságkezelési műveletei közötti koordináció során (a katonai és a polgári parancsnoki lánc sérelme nélkül) szorosan együttműködik a katonai műveletek haderőparancsnokával, valamint a civil missziók vezetőjével. Az EUSR a válságkezelés helyszínén lévő harmadik államokkal és más nemzetközi szervezetekkel is kapcsolatot tart. Szintén a CMCO keretében a válságkezelés helyszínén ún. koordinációs csoport jön létre az ott tartózkodó valamennyi EU-szereplő részvételével és a különleges képviselő elnökletével annak érdekében, hogy rendszeresen egyeztessenek a válságkezelési művelet(ek) végrehajtásáról.¹³⁹

A hatékony és átfogó válságkezelést szolgálja továbbá a Tanács által 2008-ban kialakított civil-katonai együttműködés (Civil-Military Co-operation- CIMIC), amelyet azonban el kell határolnunk a fentebb tárgyalt civil-katonai koordinációtól. Amíg a CMCO katonai és civil eszközök az EU-n belüli koordinációját biztosítja, addig a CIMIC az EU katonai erői és az EU-n kívüli, attól független nemzetközi szervezetekkel (kormányközi és nem kormányközi nemzetközi szervezetekkel), helyi szervezetekkel vagy éppen a lakossággal való együttműködést és koordinációt biztosítja.¹⁴⁰

A fent említett kooperációs és koordinációs mechanizmusokon kívül a katonai és polgári szempontok és eszközök sajátosságait egyaránt figyelembe vevő átfogó és koherens tervezés hatékonyságának fokozását számos, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett vagy abból következő reform is megcélozta. Az egyik ezek közül az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kettős státusza, amely a Bizottság és a Tanács, illetve ezen intézmények hatáskörébe tartozó politikaterületek közötti összhangot és koordinációt hivatott biztosítani. A főképviseelő státuszának megváltozása kapcsán említendő meg az CSDP-struktúrák átkerülése a Tanács Főtitkárságáról a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján felállított Európai Külügyi Szolgálatához. A másik, miszerint a Tanács korábbi katonai válságkezelés stratégiai szintű tervezéséért felelős VIII. Főigazgatóságát és a polgári válságkezelés tervezéséért felelős IX. Főigazgatóságát összevonták, és jelenleg Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) néven az EEAS-en belül került elhelyezésre, megteremtve ezzel a katonai és civil válságkezelési műveletek stratégiai szintű tervezésének egy szerven belüli koordinációját.

¹³⁶Ibid 5.o.

¹³⁷Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7 November 2003 2.o.

¹³⁸Ibid 4.o.

¹³⁹Ibid 4-5.o.

¹⁴⁰Council of the European Union: EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operation 11716/08 Brussels, 11 July 2008 5.o.

De iurisprudencia et iure publico

A CMPD keretén belül megvalósuló koordinációnak kiemelt szerepe van az ún. kettős használatú képességek hatékony alkalmazása terén. A kettős felhasználású képességek olyan képességek, amelyek mind a katonai, mond a civil válságkezelési műveletek során alkalmazhatók úgy mint a logisztikai, információs és kommunikációs rendszerek, stratégiai és taktikai szállítás, közös gyakorlati sémák vagy éppen a biztonsági szektor reformja.¹⁴¹ Az eddig megtett lépések a katonai-civil válságkezelés koherenciájának fokozása érdekében azonban több szerző szerint sem képesek biztosítani a hatékony és átfogó uniós fellépést az egyre komplexebbé váló biztonsági környezetben, ezért a katonai és civil válságkezelési tervezési és parancsnoki képességek további integrációja indokolt.¹⁴² Hynek két fő kritikával illeti a jelenlegi struktúrát. Az egyik, miszerint a katonai és civil parancsnoki láncolat rendkívül komplex és fragmentált, azaz igaz hogy a CMPD, a CPCC és az EUMS ugyanazon szervezet, azaz az EEAS részét képezi, ugyanakkor nem integrálódtak egy egységes parancsnoki láncolatban. A második kritika a CMPD-n belüli „erőviszonyokra” vonatkozik. Hynek szerint az erős katonai tervezési képességek dominanciája a szervezeten belül a polgári stratégiai tervezés háttérbe szorítását eredményezheti.¹⁴³ A katonai és civil tervezési és parancsnoki képességek egyesítése egy állandó jellegű tervezési és parancsnoki struktúrában jelenthetné a megoldást a válságkezelési műveletek közötti koherencia biztosítása érdekében.¹⁴⁴ Ez a struktúra a katonai és civil szempontok összehangolásán kívül állandó jellegénél fogva lehetővé tenné a válságokra való gyorsabb uniós reagálást is, hiszen nem kellene a katonai válságkezelési műveletek esetében jelenleg fennálló ad hoc, válságról-válságra történő parancsnoki struktúra meghatározására időt fordítani. Szem előtt kell tartani azonban a civil válságkezelési tervezési és parancsnoki képességeinek továbbfejlesztését, elkerülendő a katonai szempontok dominanciájának kialakulását az integrált műveleti tervezési és parancsnoki struktúrában.

V. Következtetések

A hidegháború végének beköszöntével és a globalizáció folyamatának felerősödésével új típusú biztonsági kihívások jelentkeztek, amelyek egyrészt átalakították a biztonság fogalmát, másrészt a pusztán katonai válaszokról egyre inkább áthelyeződött a hangsúly a globális fenyegetések polgári válságkezelési aspektusokat is felölelő komplex vagy holisztikus kezelésre. Az Európai Tanács által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, illetve a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés a posztbipoláris világrend összetett biztonsági kockázataira és fenyegetéseire tekintettel egy olyan multipoláris világrend kialakítását tűzi ki célul, amelyben az Európai Uniónak központi szerepet szán elsősorban a konfliktus-megelőzés, a béketeremtés és a szegénység hosszú távú csökkentése terén. Az EU-nak számos eszköz áll a rendelkezésére a fenti feladatok ellátására: politikai, diplomáciai, fejlesztési, humanitárius, gazdasági együttműködések, valamint a polgári és a katonai válságkezelési képességek. Ezek következetes, összehangolt és egymást kiegészítő alkalmazása, valamint az EU párbeszéd folytatására és közvetítésre vonatkozó képességeinek bővítése elengedhetetlen az európai kül- és biztonságpolitika sikere és ezáltal az EU nemzetközi jelentőségének növelése érdekében. A CFSP, valamint a keretei között működő CSDP területén történő együttműködés szorosabbá tételét, továbbá az Unió nemzetközi súlyának növelését a Lisszaboni Szerződés is próbálja előmozdítani. Ezt a célt szolgálja többek között az EU nemzetközi jogalanyiségének megteremtése, a közös külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő

¹⁴¹Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ *European Security* Vol. 20, No.1, March 2011, 92.o.

¹⁴²A CMPD létrehozatalával tulajdonképpen a civil-katonai tervezési és parancsnoki képességek stratégiai szintű integrációja jött léte, a műveleti szintű integrációról nem beszélhetünk.

¹⁴³Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ *European Security* Vol. 20, No.1, March 2011, 92.o.

¹⁴⁴Ibid 96.o.

státuszának megerősítése, az Európai Külügyi Szolgálat felállítása, valamint a védelempolitika területén alkalmazható állandóstrukturált együttműködés intézményének, valamint az átvezető záradék kodifikálása. Az EU katonai és polgári válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer áttekintése után azonban megállapítható, hogy számos tényező hátráltatja a gyors, hatékony és koherens uniós válságkezelést, amelyeket az alábbiakban foglalhatunk össze:

- a politikaterület kormányközi jellegéből adódóan a CFSP és a CSDP területén a konszenzusos döntéshozatal a főszabály, az EUSz 31. cikkének (2) bekezdése csak néhány esetben enged kivételt tenni ez alól. A minősített többségi döntéshozatal felé történő elmozdulás lehetőségét hordozza magában az EUSz 31. cikkének (3) bekezdésében található passerell. Kiemelendő azonban, hogy sem a minősített döntéshozatal nevesített esetei, sem a passerell nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra, tehát a passerell-ben rejlő lehetőségek, csak a polgári válságkezelés döntéshozatalát gyorsíthatnák fel a tagállamok szándékjegysége esetén;
- annak ellenére, hogy az EU által 2003 óta elindított válságkezelési műveleteinek oroszlánrészét a polgári válságkezelési missziók teszik ki, komoly hiányosságok tapasztalhatók a polgári válságkezelési intézmények és elsősorban azok személyi állománya területén.¹⁴⁵ Ugyan az EU komoly erőfeszítéseket tett, és jelentős eredményeket ért el a polgári válságkezelés intézményrendszerének kiépítése területén (elsősorban a CIVCOM, CPCC felállításával), azonban a katonai válságkezelési intézmények és szakemberek arányához viszonyítva komoly hiátus tapasztalható. Ez főleg azokban a „vegyes” intézményekben mutatkozik meg, amelyekben a katonai és a polgári válságkezelés aspektusaival foglalkozó szakértők közösen végzik a tevékenységüket, mint például a CMPD esetében;
- sok kritika éri a katonai válságkezelési műveletek tervezési struktúráját, annak fragmentáltsága miatt. Ellentétben a civil műveletek tervezési folyamatával, a katonai műveletek stratégiai és operatív tervezési fázisa kettéválk, és amíg a stratégiai tervezést a brüsszeli székhelyű CSDP-struktúrák végzik, addig a műveleti tervezés a műveletről-műveletre meghatározandó műveleti parancsnokság és műveleti parancsnok feladata, amely tény adott esetben jelentősen lelassíthatja a katonai műveletek operatív tervezési szakaszát;
- végül, a koherens és átfogó, azaz a polgári és katonai aspektusok összhangját feltételező válságkezelés kialakítását biztosító intézmények működése területén is komoly anomáliák tapasztalhatók, amelyek nehezítik a globális biztonsági kihívások holisztikus kezelését.

Az uniós válságkezelést szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer vizsgálata után egy meglehetősen vegyes kép bontakozik ki, hiszen egyrészt a rendszer működőképességét igazolja az eddig elindított mintegy huszonnyolc válságkezelési misszió, azonban a missziók lebonyolítása során számos hiányosságra is fény derült, amelynek adekvát kezelése mindeddig nem történt meg. A hatékonyság és a gyorsaság növelésének egyik legnagyobb akadályát a terület kormányközi jellege jelenti, illetve hogy a katonai, védelmi vonatkozású kérdések az állami szuverenitás legfontosabb elemét képezik, óvatosságra intve a tagállamokat az integráció ilyen irányú továbbfejlesztésétől.

¹⁴⁵Ugyan nem tartozik a dolgozat szorosan vett témájához, de megemlítendő, hogy a polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához szükséges személyi állomány rekrutációja is problematikusabb, mint a katonai válságkezelési műveleteké.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok, folyóiratcikkek

Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco: The Security-Development Nexus In: Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco-Edwards, Geoffry et al.: Institutional Competencies in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and CSDP Swedis Institute for European Policy Studies 2008 97-159.

Balázs Péter: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1996.

Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése KJK-KERSZÖV Budapest, 2002

Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: EU Crisis Management Operations. CSDP Bodies and Decision-Making Procedures Danish Institute for International Studies Report 2008

Comelli, Michele: The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making Institutio Affari Internazionali November 2010 79-101.

Duke, Simon: The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05

Gothárd Péter-Kiss András: Az Európai Unió közös biztonság-és védelempolitikája http://www.publikon.hu/application/essay/304_1.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 03. 28.)

Grevi, Giovanni: CSDP institutions In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 19-68. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után HVGORAC Budapest, 2008

Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ European Security Vol. 20, No.1, March 2011, 81-102

Ivan, Paul: A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations European Policy Institutes Network No. 8/28 November 2011

Juhász Krisztina: Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikájának kialakulása, intézmény-és eszközrendszere In: Acta Universitatis Szegediensis/Forum Publicationes Doctorandorum 2011. I. évfolyam 109-147.

De iurisprudencia et iure publico

Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után Európai Jog 2010/4. szám 3-14.

Kende Tamás- szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika Complex Kiadó Budapest, 2006

Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? MKI-tanulmányok 2011/1. <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=EVLJDJV> (Letöltés dátuma:2013.04.22.)

Mattelaer, Alexander: The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls European Integrationonline Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol.14 2010

Mattelaer, Alexander-Simón, Luis: EUunity of Command- The Planning and Conduct of CSDP Operations EGMONT Paper 41 January 2011

Mayor, Claudia-Strickmann, Eva: You can't always get what you want-Logistical Challenges in EU Military Operations German Institute for International and Security Affairs June 2011 Berlin

Missiroli, Antonio: The impact of the Lisbon Treaty on CSDP Directorat- General External Policies of the Union Policy Department Briefing Paper January 2008

Quille, Gerrard: The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/CSDP Directorat- General External Policies of the Union, Policy Department Briefing Paper February 2008

Quille, Gerrard: The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP) In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- silvestr, Stefano (eds.): EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making Institutio Affari Internazionali November 2010

Rácz András: Az ESDP fejlődésének első tíz éve Nemzet és biztonság 2008. február 43-51.

Rehrl, Jochen- Weisserth, Bernhard: Handbook on CSDP.The Common Security and Defence Policy of the European Union Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010

Simón, Luis: Command and control? Planning for EU military operations European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 81 January 2010

Stavridis, Stelios: The CFSP/CSDP, Parliamentary Accountability, and the 'Future of Europe' Convention Debate Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior No. 1/2003

Szolcsányi Bálint: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei és kihívásai az Európai Unióban Külügyi Szemle 2006. ősz-tél 23-43.

Wessels, Wolfgang- Bopp, Franziska: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge Research Paper No. 10 June 2008

Jogszabályok, dokumentumok

Council Decision 2000/354/CFSP 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management

Council Decision_2001/78/CFSP 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee

Council Decision 2001/79/CFSP 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union

Council Decision 2001/80/CFSP 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union

Council Decision 2004/551/CFSP 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency

Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union

“A Secure Europe in a Better World.” European Security Strategy
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms3 (Letöltés dátuma: 2013. 04. 05.)

Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. A biztonság megteremtése a változó világban

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf
(Letöltés dátuma: 2013. 04. 30.)

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 11127/03
Brussels, 3 July 2003

Council of the European Union: Civil Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7
November 2003

Draft EU Training Concept in CSDP 11970/04 Brussels, 30 August 2004

Draft EU Concept for Comprehensive Planning 13983/05 Brussels, 3 November 2005

Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01)

Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management 9919/07 Brussels, 1 February 2008

EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008

EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008

De iurisprudencia et iure publico

EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations
11716/1/08 Brussels, 3 February 2009

EU Concept for Military Command and Control 10688/5/08 Brussels, 24 September 2012

Az Európai Unió Tanácsa: A KKBP fő szempontjai és alapvető választásai – Az Európai Unió
külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének éves jelentése az Európai Parlament számára
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st14/st14605.hu12.pdf>
(Letöltés dátuma: 2013.06.09.)

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

Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence
http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/29324/defense-declaration-from-french_uk-summit.html (letöltés dátuma: 2013. 06.21.)

Laeken Declaration on the Future of the European Union <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (Letöltés dátuma: 2013. 06.19.)

Weboldalak

<http://www.eeas.europa.eu/>

<http://www.eda.europa.eu/>

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm

<http://www.iss.europa.eu/>

http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1