

Közösség a békéért

Avagy az Európai Unió békefenntartó tevékenysége

Jelige: scripta manent

Tartalomjegyzék

Bevezető gondolatok.....	3
A békefenntartás alapjai.....	4
<i>A békefenntartás fogalma, a fogalom metamorfózisa. A békefenntartás helye a</i> <i>béketámogató műveletek körében.....</i>	<i>4</i>
<i>A békefenntartó műveletek generációi</i>	<i>6</i>
<i>A békefenntartás jogi alapjai</i>	<i>11</i>
Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája	14
Az EU katonai képessége	18
Az Európai Unió békefenntartó tevékenysége.....	20
<i>Az Unió békefenntartó műveletei.....</i>	<i>20</i>
<i>Az EU-békefenntartás jogi háttere</i>	<i>23</i>
Az EU külkapcsolatai a békefenntartás terén	27
Az uniós békefenntartás kihívásai	33
<i>Költségek</i>	<i>33</i>
<i>A globális együttműködés.....</i>	<i>35</i>
<i>Az uniós békefenntartás legitimációja.....</i>	<i>37</i>
Záró gondolatok	39
Forrásjegyzék	41

Bevezető gondolatok

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

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

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

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

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

letéteményesévé válik. A válaszokhoz szükséges feltárni a békefenntartás nemzetközi jogi alapjait, valamint az Unió válságkezelési tevékenységének fejlődését és jelenlegi helyzetét.

A békefenntartás alapjai

A békefenntartás fogalma a kezdetektől összeforrt az Egyesült Nemzetek Szervezetének tevékenységével.¹ Ez a világméretű szervezet rendelkezett és rendelkezik ugyanis azzal a politikai, gazdasági és katonai kapacitással, amely képessé teszi a hathatós fellépésre. Mindazonáltal sem a békefenntartás definíciója, sem pedig az első ilyen jellegű művelet tekintetében nincs egyetértés a szakirodalomban.

A békefenntartás fogalma, a fogalom metamorfózisa. A békefenntartás helye a béketámogató műveletek körében

A fogalmi bizonytalanság okait keresve a következőket állapíthatjuk meg. Egyrészt a mai békefenntartó missziók feladatainak komplex és egyedi jellege megnehezíti az általános szinten történő definícióalkotást. Másrészt ez a bizonytalanság összefüggésben áll a békefenntartás kialakulásának történetével, hiszen az első missziókat nem előzte meg semmiféle elméleti meghatározási igény.²

A békefenntartás fogalma használatos szűkebb és tágabb értelemben is. A szűkebb meghatározás szerint: a békefenntartás feladata az államok között létrejött fegyverszünetek felügyelete, valamint egy semleges ütközőzóna létesítése,³ vagyis békés ENSZ személyi jelenlét a szemben álló felek meghívására, közjük ékelődve, egy adott tűzszünet felügyelete érdekében.⁴ Ez a definíció összecseng a békefenntartó tevékenység kialakulásáról alkotott egyik nézettel (ld. később).

Egy másik megközelítés a békefenntartás jellegét az alapján törekszik meghatározni, hogy az ENSZ akcióinak forrása az Alapokmány: „az ENSZ békefenntartás a nemzetközi béke és biztonság érdekében folytatott olyan, katonai erő felhasználásával járó vagy megfigyelői, illetve közvetítői tevékenység, amely nem tartozik az Alapokmány VII. fejezetében tárgyalt

¹ Ld. BOUTROS, Boutros-Ghali: *Békeprogram. Preventív diplomácia, béketeremtés és békefenntartás (An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping)*, 1992, kiadta a Tájékoztatási főosztály együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal, 14. o.

² RADA, Mátyás: *ENSZ-békefenntartás: Növekvő igények, növekvő terhek*. Biztonságpolitikai Szemle, 2011.02.19., http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module_id=2&page=0&type=all&reszletek=71 (2012.09.25.).

³ Uo.

⁴ TISOVSZKY János: *Az ENSZ és a békefenntartás*, 1997, Magyar ENSZ Társaság, 18. o. és SZABÓ László: *A békefenntartás új értelmezése*, Biztonságpolitikai Szemle, 2009/5. szám, 18. o.

kényszer-rendszabályok körébe, de túl megy a VI. fejezetben felsorolt vitarendezési módokon is.”⁵

Tágabb értelemben a békefenntartás terminológia használatos az ENSZ vezetése alatt álló valamennyi művelet leírására, legyen az katonai, rendőri vagy tisztán polgári tevékenység.⁶

A békefenntartás az 1990-es évektől egy összetett fogalmi rendszer részévé vált: ettől kezdődően az ún. béketámogató műveletek körébe sorolódik. Utóbbi – a békefenntartáson túl – magában foglalja a megelőző diplomáciát, a béketeremtést, a békekikényszerítést, a békeépítést és a humanitárius segélynyújtást is. Ezt a rendszert az ENSZ Főtitkárának előbb hivatkozott jelentése, illetve annak 1995. évi kiegészítése állította fel, de maga a terminológia („béketámogató műveletek”) a NATO-tól ered.⁷

Az említett jelentés tehát tágabb összefüggésbe helyezi a békefenntartást, amelyet a következőképpen definiál: „az ENSZ közvetlen beavatkozása a helyszínen, mindezt az összes érintett fél egyetértésével, rendes körülmények között az ENSZ katonai és/vagy rendőri és gyakran polgári állományának felhasználásával. A békefenntartás olyan eljárás, amely kiszélesíti a lehetőségeket a konfliktus megakadályozása, és a béke megteremtése terén.”⁸

Egy másik csoportosítás⁹ a békefenntartó műveletek történeti alakulását is figyelembe veszi:

- 1.) Megfigyelő misszió: ezek általában néhány száz fős fegyvertelen katonából álló missziók voltak, amelyek nyomon követték a szemben álló felek közötti helyzet alakulását, és jelentették a tűzszüneti egyezménytől eltérő cselekményeket. E műveletek inkább morális jellegűek, katonai jelentőségük nem volt.
- 2.) Hagyományos békefenntartó missziók: telepítésükre az ellenséges felek egyetértésével és együttműködésével került sor, és bár alkalmazásuk nem tért el jelentősen az előző típustól, de a részt vevő katonai erők sokkal összetettebb feladatot láttak el. Számuk néhány ezer főig terjedt, és könnyűfegyverzettel voltak ellátva. E missziók jelentőségét elsősorban politikai szerepük adta.
- 3.) Második generációs békefenntartás: e missziók létszámukat és minőségüket tekintve is lényegesen különböztek a hagyományos formától. A hidegháború után alkalmazták, amikor egy konfliktus következtében az állam működésképtelenné vált. A katonai

⁵ Uo.

⁶ Ld. Uo. 1. o.

⁷ BOLDIZSÁR, Gábor: *A béketámogató műveletek kialakulása, fejlődése, helye a katonai műveletek rendszerében*, előadás, <http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/20012/eloadasboldizsa.html> (2012.09.21.).

⁸ BOUTROS: i.m. 6. o.

⁹ SZABÓ: i.m. 45-46. o.

stabilitás megteremtése mellett az ENSZ komplex feladatokat vállalt magára, így a politikai, társadalmi, gazdasági és humanitárius problémák megoldását is. Az ENSZ-erők sok esetben ellenséges környezetben kerültek alkalmazásra (pl. Jugoszlávia, Ruanda, Kambodzsa), és többé már nem a semlegesség volt az alkalmazás meghatározó elve. Az emberi jogok és a menekültek védelme érdekében több esetben is erőt alkalmaztak, biztosították a segélyek célba jutását, leszerelték a fegyveres csoportokat, segítették a menekültek hazatérését, továbbá kormányzati feladatokat is elláttak. Ezekben a missziókban jól képzett és felszerelt erőkre volt szükség, ami az addig döntő szerepet játszó fejlődő országokról a Nyugatra helyezte át a hangsúlyt. Az ENSZ emellett egyre gyakrabban fordult más szervezetekhez, hogy a jelentkező igényeket kielégítse.

- 4.) A jelentős méretű kényszerítő műveletek: a Koreában, az Öböl-háborúban és Afganisztánban történt beavatkozások jelentik az ENSZ-műveletek negyedik csoportját. Azon esetekben, amikor egy állam pl. egy másik állam agressziójának áldozatává válik, az ENSZ nem képes hatékony fellépésre a megfelelő katonai vezetési rendszer és erő hiánya miatt. Ilyenkor tehát a tagállamok ad hoc koalíciója szükségeltetik, melynek politikai és katonai legitimitását az ENSZ adja meg.

A békefenntartó műveletek generációi

Egyes nézetek szerint az intézmény eredetét az 1920-as évek elején felállított delimitációs bizottságokban kell keresnünk, melyek számos európai határvonalat újrarajzoltak az első világháború után.¹⁰ Más értékelések alapján pedig csak az 1956-ban létrejött első fegyveres misszió, a United Nations Emergency Force I (UNEF I) minősíthető békefenntartó akciónak.¹¹

Egy másik álláspont mellett tör lándzsát, hogy a békefenntartás kialakulása az ENSZ fegyverszünet-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységéhez köthető. Eszerint az első ilyen műveletet a Szervezet 1947-ben fogantatosította Görögországban, ahol is megalakította a Balkán-ügyi különbizottságot (UNSCOB).¹² Ez a nézet áll legközelebb a hivatalos ENSZ-állásponthoz, mely szerint az első békefenntartó művelet az ENSZ Fegyverszünet-ellenőrző

¹⁰ Ezt az álláspontot képviseli Alan James. Ld.: GOULDING, Marrack: *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 69, No. 3 (Jul., 1993), 452. o.

¹¹ TISOVSZKY: i.m. 17. o.

¹² Ld. SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*, 2002, Osiris Kiadó, 736. o. és Threats to the political independence and territorial integrity of Greece, UN General Assembly A/RES/109 (II).

szervezetének felállításához köthető (1948), amelyet a közel-keleti háborúban kötött fegyverszünet kontrollja érdekében hoztak létre.¹³

A békefenntartó missziók a történelem folyamán jelentős változásokon mentek át. A korszakhatárokat és a „generációk” számát illetően ugyancsak nem egységes a szakirodalom álláspontja. Az egyik álláspont, amely véleményem szerint kellő pontossággal veszi figyelembe a békefenntartó tevékenység alakulását, a következő:

- „1946-1956 az úgynevezett alakuló korszak, amikor csak megfigyelő missziók jöttek létre, szám szerint négy.
- 1956 a klasszikus békefenntartás kezdete, az UNEF I létrejöttével.
- 1967-1973 a "csipkerózsika" korszak, amikor nem jött létre új misszió.
- 1973-ban egyfajta megélénkülés a jellemző, amikor is három új békefenntartó missziót hoz létre az ENSZ.
- 1978-tól az ENSZ ezen tevékenysége befagyasztódott.
- 1988-1989- től a békefenntartás új korszaka kezdődött.”¹⁴

A hidegháború időszakában gyakorlatilag lehetetlenné vált az ENSZ eredeti célkitűzéseinek megvalósítása. A lefektetett elvek mellett ugyanis szükség lett volna a tagállamok együttműködési készségére is, amely e korszakban nyilvánvalóan nem tekinthető adott tényezőnek.¹⁵ A Biztonsági Tanács 1992. évi januári csúcstalálkozója azonban új fejezetet nyitott: az Alapokmány céljai iránti újabb elköteleződést jelentette. Az ENSZ tagállamai körében erősödött a meggyőződés: lehetséges egy olyan ENSZ megvalósítása, „amely képes a nemzetközi béke és biztonság fenntartására, az igazságosság és az emberi jogok biztosítására, és az Alapokmány szavaival élve a >>nagyobb szabadságban a szociális haladás és a magasabb életszínvonal<< előmozdítására.”¹⁶

Mindez természetesen összefüggésben állt azzal, hogy a korábbi statikus állapot megszűnt az 1990-es évek változásai nyomán, és új biztonsági kihívások jelentek meg, amelyek kezelésére az államok nem voltak felkészülve. Az első számú feladat a régiók biztonságának megteremtése lett, és ennek mintegy „összegeként” látszott megvalósíthatónak a globális biztonság.¹⁷

Ebben az új korszakban a békefenntartás többdimenziójává vált: a cél immáron nemcsak az átfogó béke-megállapodás létrehozása, hanem egyúttal a fenntartható béke kialakítása.

¹³ Ld. *United Nations Peacekeeping Operation: Principles and Guidelines*, 2008, UN Department of Peacekeeping Operations, Approved by J.-M. GUÉHENNO, 20. o. és GOULDING: i.m. 452. o.

¹⁴ TISOVSZKY: i.m. 19. o.

¹⁵ Uo. 16. o.

¹⁶ BOUTROS: i.m. 2. o.

¹⁷ BOLDIZSÁR: i.m.

Ezzel együtt a műveletek jellege is megváltozott: a katonai erők mellett egyre több adminisztrátor, gazdasági szakember, rendőr, jogász, aknamentesítő szakember, emberi jogi és választási megfigyelő, kormányzati és informatikus szakember vesz részt a tevékenységben.¹⁸

Az átalakuló nemzetközi viszonyok közepette a Biztonsági Tanácsban megszülethetett az ezen műveletekhez szükséges egyetértés. Az 1945-1988 közötti időszakkal összehasonlítva, amikor az ENSZ-csapatok csupán néhány helyen, korlátozott felhatalmazással és kis létszámmal kerültek bevetésre, ettől kezdődően egyre költségesebb, egyre nagyobb létszámú missziókat hoztak létre.¹⁹ 1992-ben pedig létrejött az ENSZ békefenntartásért felelős részlege (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) is.²⁰

Szintén erre az időszakra tehető, hogy a békefenntartó műveletek már nemcsak államok közötti, hanem államon belüli konfliktusok kezelésére is alkalmazottakká váltak. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a műveletek helyszínén a békefenntartók csak részleges támogatást élveztek, nehezzé vált a „frontvonalak” és a legitim politikai hatalom meghatározása. A korábbiakhoz képest tehát jóval veszélyesebb missziókról van szó, ez a körülmény pedig jelentősebb katonai erő alkalmazását követeli meg²¹ (ide kötődik a korábban már említett második generációs műveletek kategóriája).

A hidegháború után három további korszak különböztethető meg:²²

1.) 1988-1994.

Erre az időszakra az a körülmény nyomta rá a bélyegét, hogy számos helyi konfliktus nagyhatalmi szempontból immár érdektelenné vált, így azok nem is voltak hajlandók erőt és pénzt áldozni a megszüntetésükre. Szívesebben hagyták ezt a feladatot az ENSZ-re, amelynek egyébként is alapvető célkitűzései közé tartozott a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Az erők alkalmazására ettől kezdve nem a VI., hanem a VII. fejezet alapján került sor. A missziók „robosztusabbá”, erősebbé váltak.²³ 1992-ben az új kihívásokra reagált az An Agenda for Peace. A dokumentum VII. fejezete elismeri, hogy a múltban egyes regionális szervezetek jelentős szerepet játszottak a béke és biztonság fenntartásában. A főtitkár álláspontja szerint a hidegháború végével

¹⁸ SZABÓ: i.m. 47. o.

¹⁹ RADA: i.m.

Ld. még: BOLDIZSÁR i.m.

²⁰ SZALAI Petra: *ENSZ, békefenntartás, magyar missziós szerepvállalás*. Hadtudomány, 2011. elektronikus szám, 4. o., http://mhtt.eu/hadtudomany/2011/2011_elektronikus/2011_e_5.pdf (2012.09.25.).

²¹ BERDAL, Mats R.: *The Security Council, Peacekeeping and Internal Conflict After the Cold War*, Duke Journal of Comparative & International Law Vol 7. No. 1. (fall 1996) 75-76. o.

²² Ld. SZABÓ: i.m. 48-54. o.

²³ Ld. még: BERDAL: i.m. 76. o.

újra szerephez kellene juttatni a regionális szervezeteket, amelyek saját területükön hatékonyan biztosíthatnák a békét és biztonságot. Ennek módja elsősorban nem a fegyveres erő vagy az azzal való fenyegetés, hanem a Helsinkiben csaknem húsz évvel korábban kidolgozott, kölcsönös bizalmon alapuló mechanizmusok megtalálása, bevezetése és alkalmazása.²⁴

„A dokumentumra érezhetően hatással volt a Helsinkiben kidolgozott „holisztikus” szemlélet, amely szerint a biztonság több tényezőből áll össze, amelyek közül csak az egyik a katonai erő, és ennek következménye, hogy megőrzése is hasonló szemléletet igényel.”²⁵

2.) 1994-1999.

Az 1990 után uralkodó optimizmust felváltotta a Ruandában, Boszniában és Szomáliában bevetett missziók kudarcra miatti csalódottság. A nyugati országok egyre kevésbé vettek részt a nemzetközi missziókban, és átengedték a „terepet” a fejlődő országoknak.²⁶ A fejlődő világ országainak katonái azonban nem rendelkeztek olyan szintű kiképzettséggel és felszereléssel, mint a nyugati országok, és nem mutattak hajlandóságot az övékéhez hasonló kockázatvállalásra. Így előtérbe kerültek a regionális szervezetek, melyek ráadásul helyi ismereteik alapján alkalmasabbnak tűntek az adott térség konfliktusainak kezelésére. Azonban továbbra is az ENSZ BT felhatalmazására – és egyúttal pénzügyi támogatására – volt szükség ahhoz, hogy ezek a missziók elindulhassanak.

1995-ben Boutros-Ghali az *An Agenda for Peace*-t kiegészítő jelentésében – tovább pontosítva az előbb említett definíciókat – a megelőző akciókat felbontotta megelőző diplomáciai lépésekre, megelőző katonai jelenlétre és megelőző békeépítésre.²⁷ A főtitkár rámutatott, hogy a tagországok változatlanul késlekednek az erőforrások előteremtésével, ami továbbra is behatárolja a világszervezet békefenntartó, béketeremtő és megelőző diplomáciai tevékenységeit. Hangsúlyozza azt is, hogy elsősorban állomon belüli konfliktusok jellemzik a nemzetközi politikát és az ENSZ-

²⁴ Dr. TÓTH Gergely: *Az önvédelem értelmezése a biztonságpolitikában és a nemzetközi jogban, a fogalom evolúciója*, Honvédségi Szemle 2011/3. szám, 8. o.

²⁵ Uo.

²⁶ Ennek előnyeire mutat rá Lehoczki Bernadett (bár természetesen hangsúlyozza, hogy a nagyhatalmak beavatkozásai is számos előnnyel bírnak). Eszerint a kisebb nemzetek, fejlődő államok hitelesebben demonstrálják az erők nemzetközi jellegét; a nagyhatalmak fellépésének mindig megvan az „ára” (nevezetesen különböző politikai és katonai motivációk sejtene fel a részvétel mögött); végül az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a nagyhatalmakat a konfliktus szereplői általában megkísérlik a maguk oldalára állítani. Ld. LEHOCZKI, Bernadett: *A fejlődő államok részvétele az ENSZ békefenntartó tevékenységében – különös tekintettel Pakisztánra*, Kül-Világ, a nemzetközi kapcsolatok folyóirata, 2004/3. szám, 3-4. o.

²⁷ TISOVSZKY: i.m. 23. o.

nek szerepet kell vállalnia az ilyen típusú konfliktusok rendezésében is. A szigorúan vett, klasszikus békefenntartásra változatlanul szükség van, és ezt a tevékenységet továbbra is képes ellátni a világszervezet, méghozzá sikerrel, ha képes biztosítani a "klasszikus feltételeket", vagyis: a felek beleegyezését, a pártatlanságot valamint a fegyverhasználat kivételességét. Ami a vezérlés, irányítás kérdését illeti, a főtitkár egyértelműen úgy véli, hogy a Biztonsági Tanácsot illeti meg az általános és átfogó politikai irányítás, míg a főtitkár felel a végrehajtói feladatokért, a helyszíni irányítást viszont a főtitkár az adott parancsnokra, különmegbízottra bízta. Alapvető jelentőségűnek tartja a főtitkár a konfliktust követő, hosszú távú, átfogó békeépítést.²⁸

3.) 1999-

A NATO koszovói akciójával egy újabb nagy volumenű és hosszú ideig tartó válságmegoldás vette kezdetét. A több mint egyéves sikertelen diplomáciai erőfeszítések után ENSZ-felhatalmazás nélkül végrehajtott katonai beavatkozást sok ország az Egyesült Államok erődemonstráló egyoldalú akciójának tekintette az unipolárisra vált világban. A NATO ezzel szemben azzal érvelt, hogy a cél egy nemzetközi humanitárius katasztrófát megakadályozása volt, ami összhangban áll az ENSZ alapokmányával is. A fegyveres beavatkozás ugyan némiképpen megosztotta az ENSZ BT állandó tagjait, de a háború befejeztével – 1999. június 11.-e – után a BT a tartományt ENSZ-igazgatás alá helyezte, és az UNMIK feladatává tette a fegyveres konfliktust követő „békeépítő” folyamat vezetését.

Az ENSZ mellett regionális szervezetek, így a NATO és az Európai Unió játszották a főszerepet, de más nemzetközi szervezetek (az EBESZ, a Világbank és az Nemzetközi Valutaalap) is aktívan részt vettek a helyreállításban.

A koszovói eset jelentőségét növelte, hogy az ENSZ fennállásának története alatt először került sor erő használatára a civil lakosság védelme érdekében. Ugyancsak ebben az időszakban jelent meg az úgynevezett „integrált misszió” koncepciója, amelynek lényege, hogy a konfliktus kezelésében részt vevő különböző szervezetek egy integrált vezető szerv irányítása alatt tevékenykednek.

Koszovó után némileg helyreállt az ENSZ tekintélye és új lendületet vettek a nemzetközi konfliktusok megoldását célzó erőfeszítések. A Brahimi-jelentés (2000) a lezajlott missziók tapasztalatai alapján további ajánlásokat fogalmazott meg az ENSZ

²⁸ Uo. 39-40. o.

fellépések hatékonyabbá tétele érdekében. Ezek közül sok csak a tagállamok összefogásával valósítható meg.

A 2001. szeptember 11.-i terrortámadást követően a fejlett államok a saját biztonságukat az ENSZ-missziók elé helyezték, és a viszonyulásukat az határozta meg, hogy azok mennyiben estek egybe saját stratégiai céljaikkal.

Ebben az időszakban megerősödött az ENSZ – mint egyetlen legitimáló szervezet – a szerepe, ugyanakkor az ENSZ-mandátummal Afganisztánban folyó komplex misszió újabb bizonyítékként szolgált arra, hogy egy ilyen küldetés nem nélkülözheti a szövetséges vagy támogató államok és a számos civil feladat és fejlesztés végrehajtásában jártas szervezetek támogatását.

A békefenntartás jogi alapjai

Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 1. cikke a Szervezet legfőbb célkitűzései között első helyen, mintegy a „célok céljaként” említi a nemzetközi béke és biztonság fenntartását:

„Az Egyesült Nemzetek célja, hogy fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek.”

Ez a cél több, legalább négy feladatot foglal magában:

- 1.) a viták békés rendezését,
- 2.) az eljárást a béke megszegése, veszélyeztetése és támadó cselekmények esetén,
- 3.) a békefenntartást,
- 4.) a leszerelést és fegyverkorlátozást.²⁹

Az Alapokmány azonban csak a viták rendezését, illetve a béke megszegése, veszélyeztetése és támadó cselekmények eseteire vonatkozó eljárást szabályozza részletesen, a leszerelésről és fegyverkorlátozásról csupán néhány általános rendelkezést fogalmaz meg, a békefenntartás pedig expressis verbis hiányzik az Alapokmányból.³⁰

Ezzel együtt az Alapokmány felfogható egyfajta olyan keret-megállapodásnak, amely zöld utat ad a szorosabb együttműködésnek is: amennyiben a tagállamok ilyen irányú szándéka dominál, úgy az Alapokmány lehetővé teszi a kollektív biztonság rendszerének az ideális,

²⁹ BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II.*, 2010, Dialóg Campus Kiadó, 265. o.

³⁰ Uo. 266. o.

modellszerű érvényesítését és az egyetemes béke fenntartását, függetlenül a rendszerbe épített hatalmi egyensúlyi fékektől (ld. nemzeti szuverenitás elve, a belügyekbe való be nem avatkozás klauzulája, valamint a nagyhatalmi vétő).³¹

Magának a békefenntartásnak a jogalapját közvetve az Alapokmálynak a BT és a Közgyűlés hatáskörét rendező cikkei adják meg. Ez alapján a BT feladatai ellátása során (34., 36-39. cikkek – utóbbi a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, illetve helyreállítása érdekében ajánlások és határozatok meghozatalának jogával ruházta fel a BT-t) segédszerveket hozhat létre (29. cikk). Fontos még megemlíteni a 42. cikket, amely a VII. fejezetben meghatározott cselekmények fogantatására ad felhatalmazást. A problémát az jelenti, hogy ez a felhatalmazás nehezen lenne értelmezhető valamennyi békefenntartó művelet jogalapjaként.³²

A békefenntartás sem a VI., sem a VII. fejezetbe nem illeszkedik igazán. Dag Hammarskjöld főtitkár találó megállapítása, hogy az ENSZ ilyen jellegű tevékenysége leginkább az Alapokmány "hat és feledik" fejezetébe illene.³³

A klasszikus, első generációs békefenntartó missziók esetében – mivel ilyen „hat és feledik” fejezet nem létezik – a jogi alapot részint a VI. és részint VII. fejezetből lehet meríteni. A békefenntartás így mintegy a 40. cikk eredőjeként fogható fel, amely ideiglenes rendszabályok megtételére ad lehetőséget, de úgy, hogy az közvetve a felek beleegyezését kívánja meg. A békefenntartás rendőri, polgári elemei viszont inkább a VI. fejezet 36. és 37. cikkéből származtathatók, amelyek lehetőséget adnak a BT-nek arra, hogy valamely vizsály bármely szakaszában megfelelő eljárási vagy rendezési módokat ajánljon.³⁴

A Közgyűlés a 10. és a 11. cikkek alapján megvitathatja az Alapokmány hatálya alá tartozó kérdéseket és ilyen ügyekben ajánlásokat tehet. A 14. cikk szerint megfelelő intézkedéseket ajánlhat továbbá minden olyan helyzet békés rendezése érdekében, amely álláspontja szerint a nemzetek általános jólétének vagy a közöttük fennálló baráti kapcsolatoknak a gyengülésére vezethet. A Közgyűlés egyébiránt 1965-ben létrehozta azt a különbizottságát, amely a békefenntartással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik és erre vonatkozó észrevételeket, ajánlásokat fogalmaz meg a Közgyűlés számára.³⁵ Kötelező erejű határozatot azonban nem hozhat ilyen ügyekben, és ajánlást is csak akkor tehet, ha a BT nem foglalkozik éppen az adott üggyel. Ezen felül a BT elé kell terjeszteni minden, a nemzetközi békével és

³¹ TISOVSZKY: i.m. 12. o.

³² SHAW: i.m. 736. o.

³³ OSMANÇAVUŞOĞLU, EMEL: *Challenges to United Nations Peacekeeping Operation in the Post-cold War Era*, Journal of International Affairs, Vol. IV. No. 4. 2. o.

³⁴ TISOVSZKY: i.m. 19-20. o.

³⁵ Uo. 19. o.

biztonsággal kapcsolatos, cselekvést igénylő esetet. Bár a *Uniting for Peace* címet viselő közgyűlési határozat kifejti, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása elsősorban a BT hatásköre, akadályoztatása esetén a Közgyűlés is előtérbe kerülhet; ennek ellenére a Közgyűlés meglehetősen gyenge hatáskörökkel rendelkezik, minthogy eredetileg sem volt célkitűzés jelentős szerepkörének biztosítása e téren.³⁶

További fontos adalék, hogy a békefenntartó műveletek végrehajtói ENSZ szervekként járnak el, így az ENSZ szervezetére (pl. az ENSZ személyzetének előjogaira, mentességeire, illetve felelősségére) vonatkozó előírások hatálya alá esnek. Kiemelendő az is, hogy a fogadó állam és az ENSZ formálisan szerződést köt a beavatkozásról, melyben rendezik pl. a kedvezményeket, a logisztikai problémákat, a vitarendezési módokat stb. 1990-ben a főtitkár mintaegyezményben rögzítette azokat a kérdéseket, melyekre ezen megállapodásoknak ki kell térniük (így szerepel az egyezményben az igazságszolgáltatás és a katonai fegyelem, a jogszabályok tiszteletben tartásának kérdésköre).³⁷

Összességében tehát elmondható, hogy bár a közvetlen jogalap hiányzik, a békefenntartás intézménye levezethető az Alapokmány különböző rendelkezéseiből. (Ki)alakulását ugyanakkor a gyakorlat, az adott politikai helyzet jelentős mértékben befolyásolja.³⁸ Az alapelvek az egyes missziók során alakultak ki, ezért a békefenntartásról folytatott valamennyi tárgyalás során tekintettel kell lenni annak evolúciójára.³⁹

Az ENSZ tevékenysége, melyet a világbéke megőrzése és fenntartása érdekében fejt(ett) ki, nem nevezhető sikeresnek. A nemzetközi viszályok kezelésének egyik eszközévé vált, amelyet azonban jelentős politikai befolyásoltság jellemez. A hidegháború lezárultával azonban a szervezet kedvezőbb helyzetbe került, mind az Oroszországhoz, mind az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyát illetően, ami jelentős hatást gyakorolt az elért eredményekre. Így nem szabad lebecsülnünk a békefenntartó műveletek jelentőségét: elejét vehetik ugyanis annak, hogy a rendezési folyamat során félreértések miatt újabb konfliktus, esetleg háború alakuljon ki.⁴⁰

A békefenntartás rendkívül komplex intézménnyé vált. Egyre több állam fordul segítségért a világszervezethez. Ráadásul egyre bonyolultabbak az ENSZ feladatai is. A növekvő igényekhez azonban nem társul egyenes arányban a tagállamok támogatása. A tagállamok az

³⁶ SHAW: i.m. 736. o., 763-764. o.

³⁷ Uo. 740. o.

³⁸ Más álláspontot képvisel Rada, aki szerint a békefenntartás kifejezetten szokásjogi intézmény. Ld. RADA: i.m.

³⁹ OSMANÇAVUŞOĞLU: i.m. 2. o.

⁴⁰ SHAW: i.m. 738. o., 741. o.

>>Új horizont jelentés<< szerint tehernek érzik az anyagi hozzájárulást olyan missziókhoz, melyek számukra távoli, érdektelen országokban kerülnek bevetésre; az életveszélyes körülmények között megvalósulókat pedig kifejezetten ellenzik. Ezzel azonban válságba kerül a békefenntartás univerzális jellege. További komoly problémát jelent az is, hogy BT-n belüli politikai ellentétek gátolhatják egyes missziók bevetését.⁴¹

A növekvő terhek ellenére az ENSZ nem „válogathat” a nemzetközi konfliktusok között. Egyrészt azért nem, mert egyedüli globális szervezetként – az Alapokmány célkitűzéseivel is összhangban – kénytelen minden olyan konfliktussal foglalkozni, amely veszélyezteti a békét, vagyis minden olyan konfliktussal, amelyet a tagországok a BT-n keresztül a világszervezet elé visznek. A regionális szervezetekkel ellentétben az ENSZ-nek nincs lehetősége arra, hogy továbbadja a problémát, nincs feljebbviteli fórum. Másrészt várhatóan az ENSZ továbbra is egyfajta „mentsvárként” funkcionáló szervezet lesz, melyet a tagállamok saját tehetetlenségük leplezésére és egyfajta felelősség-átvevő eszközként használnak. Ez pedig előrevetíti azt, hogy a tagállamok várhatóan továbbra is lelkesebbek lesznek a feladat meghatározásban, mint a kivitelezéséhez szükséges erőforrások előteremtésében.⁴²

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi vagy regionális szervezetek válságkezelési hatékonyságát több tényező determinálja:

- 1.) milyen feladatvállalást tesz lehetővé a szervezet alapító jogi okmánya,
- 2.) milyen gyorsan és milyen mértékben képes a szervezet a közös politikai akarat kialakítására,
- 3.) milyen erőforrások felett rendelkezik és
- 4.) mennyire elfogadott az adott szervezet akciója a kívülállók számára, azaz milyen mértékű legitimitációval rendelkezik a szervezet.

E szempontok alapján – mint regionális válságkezelő – csak az európai integrációs szervezetek versenyezhetnek az Egyesült Nemzetek Szervezetével. Globális válságkezelő funkciót viszont egyik regionális szervezet sem kíván betölteni.⁴³

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája

Az Unió békefenntartó tevékenysége szoros összefüggésben áll a közös kül- és biztonságpolitikával, hiszen annak részeként értelmezhetjük. Ennek alapján szükséges

⁴¹ RADA: i.m.

⁴² TISOVSZKY: i.m. 42. o.

⁴³ Uo. 46. o.

áttekinteni egy másik aspektusból – a békefenntartó tevékenység irányából – az Unió külkapcsolatainak alakulását.

Az Európai Közösségek megalakulásakor tisztán látszott, hogy elsősorban gazdasági értelemben alkotnak egységet az abban részt vállaló tagállamok. A közösség létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy a közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.⁴⁴ Arra következtethetünk ebből, hogy az együttműködés nem terjedt tovább azokon a gazdasági kereteken, amelyekben az előkészítő tárgyalások során megegyeztek. A római szerződés azonban igyekezett elhelyezni a Közösséget a nemzetközi jogalanyok között is, bár ekkor még nem beszélhettünk az EU nemzetközi jogalanyiságáról. Ennek ellenére a preambulum már előremutatónan megfogalmazza, hogy a Közösségek gazdasági erőforrásaik egyesítésével megőrzik és erősítik a *békét* és a szabadságot, és felhívják az eszményeikben osztozó többi európai népet, hogy csatlakozzanak erőfeszítéseikhez.⁴⁵ A célok már ebben az egy rendelkezésben megfogalmazódnak, hiszen a Közösségek biztosítani kívánják Európa békéjét, biztonságát, illetve együtt kívánnak működni minden olyan állammal, amely szintén azonosul ezzel a céllal. Ez kísértetiesen hasonlatos – a már korábban idézett – ENSZ Alapokmányban megfogalmazottakhoz.

A gazdasági együttműködés sikerén felbuzdulva hamar felismerték, hogy a világgazdasági értelemben jelentős szerepet betöltő, fejlődő Európai Közösségek nem maradhat politikailag jelentéktelen, vagyis gazdasági potenciáljának megfelelő nemzetközi politikai szerepet kellene játszania.⁴⁶ Azonban vannak gátló tényezők is, amelyek akadályozzák a közös külpolitika kialakulását. Az egyik a szuverenitás kérdése, melyet alapjaiban érint a közösségi jog, hiszen a tagállamok alkotmányos generálklauzulák keretében kvázi lemondanak szuverenitásuk egy részéről a közösség javára. A szuverenitás egyik része a külső szuverenitás, amelynek fontos megnyilvánulása az önállóan kialakított kül- és biztonságpolitika.⁴⁷ A másik releváns tényező, hogy a nemzetközi politika színterén vannak olyan nemzetközi szervezetek, amelyek képesek megvédeni azokat az érdekeket, melyeket a

⁴⁴ Római szerződések 2. cikk.

⁴⁵ Római szerződések preambulum.

⁴⁶ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2007, HVG-ORAC, 486. o.

⁴⁷ A közös kül- és biztonságpolitika és szuverenitás kapcsolatának problematikáját lásd: CSATLÓS Erzsébet: *A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás*, Kül-Világ 2010/4. szám

közös kül- és biztonságpolitika védelmezne. Gondoljunk ezen a területen a NATO-ra, melynek célja, hogy Európában erősítse a nemzetközi béke és biztonság fenntartását oly módon, hogy a résztvevő államoknak biztosítja az egyéni és kollektív védelemhez való jogot.⁴⁸ Így irrelevánsnak tartották azt, hogy az EU önálló kül- és biztonságpolitikával rendelkezzen.

A közösség fejlődésében előremutató tényezőként jelentkezett, hogy a Davignon-jelentés hatására életre hívták a politikai együttműködést a tagállamok között, ami azonban nem terjedt túl az információcserén, a rendszeres konzultáción, valamint az arra való törekvésen, hogy a tagállamok harmonizálják külpolitikájukat és szükség szerint közös álláspontot képviseljenek.⁴⁹ A jelentés hatására kialakult Európai Politikai Együttműködés tapogatózás volt a közös kül- és biztonságpolitika terén, ráadásul az eredményessége is megkérdőjelezhető, annak ellenére, hogy az Egységes Európai Okmány már intézményesítette, és megkövetelte a tagállamok együttműködését. A történelmi helyzet azonban nem engedte, hogy ténylegesen egységes politikát folytasson Európa, hiszen a tagállami érdekek nemzetközi képviselete előrébb állt a rangsorban, mint az integrálódás elmélyítése a kül- és biztonságpolitika térszínén.

Az előzőekben írtak alapján körvonalazódik az a gondolat, hogy a közösségi érdekeknek artikulálódniuk kell a tagállam külpolitikájában, ezáltal végső az ENSZ-ben is. A cél, hogy a tagállamok úgy képviseljék önmagukat, hogy közben a közösség érdekeit nemcsak figyelembe veszik, hanem saját érdekkörük elé helyezik. Azonban a politikai együttműködés megteremtése túl sokat követelt, hiszen a közösségnek a világban betöltött szerepe korántsem volt hasonlatos a maihoz. Úgy fogalmazhatnánk meg, hogy a közösség bontogatta szárnyait a kül- és biztonságpolitika területén, de arra képtelen volt, hogy bármilyen ráhatást gyakoroljon a nemzetközi béke és biztonság területén megvalósuló döntéshozatalra. Vagyis a Közösségek nem rendelkeztek releváns szereppel többek között a békefenntartás tekintetében sem, ehhez sem gazdasági, sem politikai erővel nem bírtak.

A kül- és biztonságpolitika valójában az Európai Unió létrejöttével született. A Maastrichti Szerződés az Unió egyik pillérévé tette a közös kül- és biztonságpolitikát, amely az elvárt együttműködésen túlmutató módon biztosította az Unió pozícióját a világpolitika térképén. Az identitás meghatározása mellett új perspektívák nyíltak meg a közösség számára, hiszen megindult egy folyamat, melyben az Unió meghatározhatja önmagát. A szerződésben megfogalmazott célkitűzések világosan mutatják, hogy az EU – együttműködve a már létező

⁴⁸ The North Atlantic Treaty Art. 5.

⁴⁹ Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970) Part Two, Art. 1.

nemzetközi szervezetekkel – törekedni fog arra, hogy kivegye a részét a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában. Az eddigiekkel ellentétben a külpolitika terén nemcsak az került alapelveként meghatározásra, hogy a tagállamok igyekezzenek közös álláspontot tanúsítani egyes nemzetközi kérdések tekintetében, hanem ehelyett egy komplex eljárási rend született meg. Ennek keretében lehetőség van együttes fellépés elfogadására, amely összehangolja az egyes tagállamok külpolitikai tevékenységét. Erősíti az Unió szerepvállalását az a szabály is, hogy a Tanács, amennyiben szükségesnek tartja, kialakíthat közös álláspontokat, amelyek megvalósulását a tagállamok kötelesek biztosítani.⁵⁰

A Maastrichti Szerződés másik jelentős újítása a biztonságpolitika, illetve ezzel összefüggésben a védelempolitika rendezése. Talányosan úgy fogalmaz a szerződés, hogy a közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet.⁵¹ A védelempolitika problematikus terület, hiszen az európai államok ezen a területen a NATO-ban tömörülnek, vagyis az Unió csak megkettőzné a védelmet. Ez azonban nem kifizetődő, hiszen bizonytalanságot teremt az egyes hatókörök között. Ezen a területen tehát csak kiegészítő szerepet tölthet be az EU. Ráadásul korábban létrehozták a Nyugat Európai Uniót, amely kiegyensúlyozó szerepet töltött be a NATO és a Közösségek között. A Maastrichti Szerződéssel azonban szerepe csökkent, hatásköreit felosztották a végpontban lévő nemzetközi szervezetek.

A békefenntartás tekintetében az Európai Unióról szóló szerződés nem hozott változást. Továbbra is alapelveként került meghatározásra a béke és a szabadság biztosítása, azonban ez nem öltött testet missziók formájában. Az Unió a közös kül- és biztonságpolitika megteremtésével elsősorban nem magas szintű humanitárius célokat kívánt teljesíteni.⁵² Továbbá nem rendelkezett olyan státussal a világpolitikában, hogy konkuráljon az ENSZ hasonló típusú tevékenységével.

A következő lépcsőfok a kül- és biztonságpolitikában az Amszterdami Szerződés volt, amely létrehozta a kül és biztonságpolitikai főképvisező pozícióját, akinek feladata, hogy kialakítsa a közös, uniós külpolitikát, valamint képviselje az Unió érdekeit a nemzetközi kapcsolatokban. Az átalakulás következtében egyre szélesebb körben került át a külpolitikai döntéshozatal tagállami szintről a közösségi szintre. Ez alapvetően az integráció mélyülésével

⁵⁰ Maastrichti szerződés V. cím J. 2. cikk (2) bekezdés

⁵¹ Uo. J. 4. cikk (1) bekezdés

⁵² Ide nem értve a segélyezést, gyógyszer és élelmiszerellátást, etc.

áll kapcsolatban, hiszen a tagállamok között fennálló viszonyok rendszere folyamatosan tágítja az Unió által befolyásolt területeket.

A közös kül- és biztonságpolitika kialakulása egy lassú folyamat, amely a mai napig nem zárult le. A történelem folyamatos kihívást jelent egy olyan területen, ahol a tagállamok egyetértése kevésbé biztosított. Ilyen esetként említhetjük az iraki háború kérdését, melyet az unió egyik fele elítélt, a másik fele pedig aktívan közreműködött egyes hadműveletek lebonyolításában. Ebből arra lehet következtetni, hogy az Unióban hiányzik a teljes egység, amely biztosítaná annak lehetőségét, hogy az egyes tagállamok egységesen lépjenek fel a világban és a nemzetközi szervezetekben.

Az alkotmányozás alternatívájaként létrejött Lisszaboni Szerződés új irányt nyitott az Unió számára, hiszen megállapította, hogy az Unió sui generis nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik. Ez teljes mértékben megváltoztatja a kül- és biztonságpolitika eddigi állását, ami kitűnik magából a szerződésből is, hiszen a külügyi kapcsolatok területe önálló szervezeti rendszert kapott, valamint erősödött a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő helyzete.

A békefenntartás oldaláról vizsgálva az Amszterdami Szerződés óta eltelt időt, megállapíthatjuk, hogy az integráció lassan eljut arra a szintre, hogy képes legyen önállóan fellépni konfliktushelyzet esetén. A közös kül- és biztonságpolitika biztosítja azt a keretet, amelyben az Unió képes szerepet vállalni egyes békefenntartó missziók tevékenységében. Azonban nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy ezen a területen még hiányzik az EU pontos identifikációja.

Az EU katonai képessége

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

Az Unió esetében a haderő kérdése a közös védelempolitika kialakításával kapcsolatosan merült fel. A terület elsősorban Európa kollektív védelmi jogának megteremtése érdekében került az uniós szakpolitikák körébe. Ebből is következtek azok az alapvető problémák, amelyek az Unió katonai kompetenciájának kialakulását akadályozták. A közös védelempolitika ugyanis konkurál az Észak-atlanti szerződés egyes rendelkezéseiben foglaltakkal, példának okáért azzal, hogy a részes államok külön-külön és együttesen,

folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.⁵³

A hatáskör-összeütközés következménye, hogy az Unió védelempolitikája kizárólag az ún. petersberg-i feladatok ellátását szolgálja. Az említett nyilatkozatban kötelezettséget vállaltak a Nyugat Európai Unióban részes államok, hogy esetről esetre készen állnak arra, hogy támogassák, és saját eljárás keretében biztosítsák a nemzetközi konfliktusok létrejöttének megakadályozását, a krízishelyzetek kezelését, beleértve a békefenntartó műveletek levezénylését.⁵⁴ A nyilatkozat kettős célt szolgált, egyrésztől biztosította a NATO katonai befolyását az európai védelmi kérdésekkel összefüggésben, másrésztől pedig utat nyitott egy új fejlődési irányvonalnak, amely mentén előre léphetett az Unió védelempolitikája.

A kölni nyilatkozat már oly módon deklarálta a válságkezelési feladatok ellátását, mint az Unió kül- és biztonságpolitikájának részét, ezzel némileg kiüresítve a NYEU szerepét az európai védelempolitikában. A tagállamok úgy ítélték meg, hogy a NYEU betöltötte történelmi szerepét és tovább kell fejleszteni a biztonságpolitikát. Mivel az Unió világpolitikában betöltött szerepe nem került előtérbe, ezért csak megfontolt lépések keretében tudta biztosítani befolyását a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában. A kölni nyilatkozat átvette a petersberg-i feladatokat, valamint kijelentették a tagállamok, hogy biztosítanak minden szükséges anyagi és nem anyagi feltételt ahhoz, hogy sikerrel járjanak a válságkezelési feladatok teljesítése során. Kiemelésre került továbbá, hogy a hatékonyságra törekvés érdekében mindezt a NATO-val karöltve teljesítik, létrehozva egy olyan rendszert, mely a konzultáción, az együttműködésen és az átláthatóságon alapszik.⁵⁵

A Helsinki Nyilatkozat – tovább erősítve az Unió pozícióit – megismételte az előbbieket, illetve megteremtette az Unió katonai fellépésének alapjait. Kifejezte, hogy az Unió csak akkor képes hatékonyan ellátni a válságkezelési feladatokat, ha az ahhoz szükséges katonai és nem katonai erőforrásokkal rendelkezik. E nélkül ugyanis nemzetközi konfliktusokkal összefüggésben fellépni nem lehetséges. Másik nézőpontból ez lényegében egy kisebb szakítás volt a NATO-val, hiszen az Unió ezt követően elvileg alkalmassá vált arra, hogy önállóan kezelje a válsághelyzeteket. Ennek globális következményeit elkerülendő továbbra is „megkötötte” saját kezét az Unió, hiszen a nemzetközi béke és biztonság fenntartása tekintetében elismerte az ENSZ elsőbbségét, valamint deklarálta azt is, hogy csak akkor lép

⁵³ The North Atlantic Treaty Art. 3.

⁵⁴ Petersberg declaration Art. I./1.

⁵⁵ Declaration of Cologne (1999) Annex III.

fel önállóan, ha az nem ütközik a NATO érdekeibe.⁵⁶ Felállításra került egy gyors reagálású, 50-60 ezer fős katonai alakulat, melyet krízishelyzetekben vethet be az Unió. Vagyis rendelkezésre áll az a katonai képesség, amellyel békefenntartó műveletek keretében stabilizálható egy válsághelyzet.

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

Az Európai Unió békefenntartó tevékenysége

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

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

Az Unió békefenntartó műveletei

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

⁵⁶ Declaration of Helsinki (1999) Art. 25- 29.

A horizontális megosztás esetében a meghatározó tényező a műveleti képesség felhasználásának iránya. A missziók három csoportba sorolhatóak: léteznek katonai, rendőri és polgári műveletek. Azért lehetséges az Unió békefenntartó műveleteit horizontálisan osztályozni, mert az EU nem indít komplex műveletek. Minden művelet valamely előbb meghatározott célcsoportba tartozik, még abban az esetben is, ha egy adott fogadó állam területén több missziót is végrehajt az Unió. Példaként említhetjük a Kongói Demokratikus Köztársaságban lebonyolított és továbbra is tartó uniós békefenntartó műveleteket. A helyi háború befejeződésével az ENSZ szükségét érezte, hogy a béke és biztonság fenntartása érdekében fellépjen, ennek okán indult el a MONUC elnevezésű ENSZ misszió, amely 2010-ben MONUSCO néven alakult át és folytatta az előd misszió tevékenységét. Az Unió e missziók egyes feladatainak átvállalása érdekében fellépett a térségben, egymástól időben elkülönülten, katonai, rendőri és polgári műveletek keretében. Kezdetben az EUSEC RD Congo működött, mely a kongói hadsereg újjáépítése, kiképzése, tekintettel a nemzetközi jog szabályaira, az emberi jogokra és az átláthatóság, valamint jogállamiság alapvető elveire.⁵⁷ Ezzel párhuzamosan indult az EUPOL Kinshasa, amely a kongói rendőri erők kiképzésében és a nemzeti rendőri egység (IPU) kialakításában vett részt.⁵⁸ Ezeken kívül az ENSZ főtitkár felkérésére az ENSZ BT 1484. számú határozatának végrehajtása érdekében elindult az Artemis nevet viselő misszió, mely Bunia térség stabilizálását, az emberi és humanitárius jogok betartását hivatott elvégezni.⁵⁹ A későbbiekben az EUPOL RD Congo váltotta fel a rendőri feladatok elvégzését, 2006-ban az EUFOR RD Congo – az első uniós polgári békefenntartó művelet – a választások biztonságát kívánta garantálni.

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

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

FOLYA	KATONAI	CIVIL	
		RENDŐRI	POLGÁRI
	EUAVSEC Sudan	EUPOL COPPS	EUSEC RD Congo

⁵⁷ COUNCIL JOINT ACTION 2007/406/CFSP Art 1.

⁵⁸ COUNCIL JOINT ACTION 2004/847/CFSP Art 3.

⁵⁹ UN Security Council Resolution 1484 (2003) és COUNCIL JOINT ACTION 2003/423/CFSP

	EUTM Somalia	EUPOL RD Congo	EULEX Kosovo
	EUNAVFOR Somalia	EUPOL Afghanistan	EUJUST LEX Iraq
	Althea		EUMM Grúzia
	EUBAM Rafah		
	EUFOR Lybia		
	EUCAP Sahel Niger		
KORÁBBIK	EUFOR Chad	EUPM	EUJUST Themis
	Concordia	EUPOL Kinshasa	EU SSR Bissau-Guinea
	AMIS támogatása	EUPAT	AMM Monitoring Mission Aceh
	EUFOR RD Congo	EUPOL PROXIMA	
	Artemis		

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

Az EU gazdasági súlya következtében az ENSZ egyik fő támogatójává vált a békefenntartó műveletek tekintetében. A missziók tevékenységi köre beleillik a horizontális megoszlásba, vagyis az EU-missziók katonai, rendőri és polgári feladatok ellátásával támogatják az ENSZ-műveleteket. Az ENSZ ezáltal jelentős terhektől szabadul meg. Az EU szemszögéből azonban ez azt jelenti, hogy az általa finanszírozott misszió köteles együttműködni, információkat átadni és követni az ENSZ békefenntartást. Vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása tekintetében, adott területen az „ügy ura” az ENSZ. Ezt támasztja alá az a gyakorlat is, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait követően az ENSZ főtitkára felkéri az Uniót, hogy lépjen fel segítőként a meghatározott konfliktussal összefüggésben, vagy kezdeményezi a célállamnál, hogy bizonyos feladatok ellátásához kérje az Unió segítségét. Ilyen uniós műveletnek tekinthető például az EULEX Kosovo,⁶⁰ az EUTM Somalia,⁶¹ az EUFOR Lybia,⁶² az EUAVSEC Sudan,⁶³ az EUJUST LEX Iraq⁶⁴ etc.

A vertikális értelemben vett kapcsolat esetenként kevésbé tekinthető szorosnak. Ilyenkor az Unió kvázi önállóan lép fel a konfliktuskezelés területén, de mindezt úgy teszi, hogy közben biztosítja a kooperációt az ENSZ-szel. A valóságban ez azt jelenti, hogy az Unió

⁶⁰ UNSC Resolution 1244. (1999) és COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP

⁶¹ UNSC Resolution 1814 (2008); 1816 (2008); 1838 (2008) és COUNCIL JOINT ACTION 2008/851/CFSP

⁶² UNSC Resolution 1970 (2011); 1973 (2011) és COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP

⁶³ UNSC Resolution 1996 (2011) és COUNCIL DECISION 2012/312/CFSP

⁶⁴ UNSC Resolution 1483 (2003); 1511 (2003) és COUNCIL JOINT ACTION 2005/190/CFSP

missziós tevékenysége a misszió célállamának invitálására indulhat meg, az ENSZ-szel való kapcsolatot pedig minden esetben a Tanács határozata deklarálja. Ilyen misszió például az EUMM Georgia,⁶⁵ amely az UNOMIG mandátumának lejártát követően (2009-ben) vette át a válságkezelési feladatok ellátását.

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

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

Az EU-békefenntartás jogi háttere

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

Az EU békefenntartó tevékenységét szükséges tehát elhelyeznünk a nemzetközi jog térképén. Ennek egyik oka, hogy az Unió teljesen önálló békefenntartó műveletek indításához nem rendelkezik a szükséges katonai, valamint politikai értelemben vett erővel.

⁶⁵ COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP

Másik oka, hogy a közös kül- és biztonságpolitikai feladatokat az Unió csak a már létező nemzetközi keretek és gyakorlatok között tudja ellátni. Mit is jelent ez a gyakorlatban?

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

A nemzetközi béke és biztonság fenntartásának területén az ENSZ Biztonsági Tanácsa bír kiemelt jelentőséggel, amely lényegében meghatározó szerepet játszik az egyes békefenntartó műveletek indításában. A Biztonsági Tanácsnak lehetősége van arra, hogy regionális megállapodások keretében biztosítsa a helyi jellegű viszályok rendezését, a béke fenntartását.⁶⁶ Ebből következik, hogy az Unió csak akkor léphet fel, ha a szükséges megállapodást megkötötte az ENSZ-szel. Arra következtethetnénk ebből, hogy az ENSZ Alapokmánya és az Unió alapszerződéseiben foglaltak között hierarchia áll fenn, hiszen csak akkor léphet fel az Unió, ha erre valamilyen módon felhatalmazást kap, vagy konkrét megállapodás, vagy akár „tétlenség” alapján. A hierarchia gondolata azonban problematikus, mert nem az ENSZ követeli meg azt, hogy a válságkezelési feladatok tekintetében az Unió kérje a hozzájárulását, hanem az Unió hozott létre egy olyan önkorlátozó szabályozást, amelynek célja, hogy ne konkuráljon más nemzetközi szervezetek hasonló tevékenységével. Az más kérdés, hogy az önkorlátozás alapvetően a konfliktusok és a nemzetközi rosszallás elkerülése érdekében volt szükséges. De megállapíthatjuk, hogy a békefenntartó műveletek sikerességét negatív irányban nagymértékben befolyásolná, ha az egyes nemzetközi szervezetek hatásköri villongásai miatt az adott területen fennálló konfliktushelyzet megoldása helyett a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése valósulna meg.

A következő lépés, amely szükséges az Unió missziós tevékenységének ellátásához, az a közösségi döntéshozatal, mely meghatározza a válságkezelési feladat céljait, módját, megvalósítási tervét, valamint biztosítja a költségek fedezetét.⁶⁷ A műveleti fellépéssel összefüggésben a döntés meghozatalára az Európai Tanács és a Tanács rendelkezik hatáskörrel. A Tanács önálló észlelés útján, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával, illetve bármely tagállam kezdeményezésére megvizsgálja az adott helyzetet,⁶⁸ és amennyiben szükségesnek ítéli a békefenntartó művelet

⁶⁶ ENSZ Alapokmány 52. cikk

⁶⁷ EUsz. 28. cikk

⁶⁸ EUsz. 30. cikk

indítását, akkor meghozza az erre vonatkozó határozatát. A missziós tevékenység magas költségvonzattal bír, ezért a döntéshozatalban jelentős szerepet játszik a költségek meghatározása. A finanszírozás két módon valósul meg: amíg az igazgatási és működési költségek a közösségi költségvetést terhelik, addig a katonai és védelmi költségeket a tagállamokra hárítja az Unió.⁶⁹

Az EU békefenntartó tevékenységéhez ezenkívül esetenként szükséges megállapodást kötni azzal az állammal, amelynek területén a misszió feladatait ellátni kívánja. Ez abból az alapvető elvből ered, hogy békefenntartó műveleteket, melyek kvázi intervenciót valósítanak meg a célállamban, kizárólag az adott állam hozzájárulásával lehet folytatni. Ha nem egyezik bele, akkor semmilyen körülmények között sem lehet békefenntartó műveletekkel beavatkozni az adott területen.⁷⁰ Eltekintve a nemzetközi jogban felmerült problémáktól, az Unió a lehetőségekhez képest törekszik minden esetben megállapodást kötni a békefenntartó misszió által érintett állammal. Ez mindkét fél számára egyfajta garanciát jelent, mert egyrészt korlátozásra kerül a békefenntartó művelet, melynek ellenőrzésére az érintett állam is jogosult, másrészt biztosítékot jelent, mert a megkötött nemzetközi szerződés megszegéséből eredő felelősség az Uniót terheli. Továbbá a békefenntartó műveletben résztvevők biztonsága is szavatolható, amely minden misszió esetében kiemelt jelentőséggel bír.

A nemzetközi szerződések megkötésére az államok és a nemzetközi szervezetek jogosultak. Az államok jogképességének eleme, hogy szerződéskötési képességgel is rendelkeznek, így nemzetközi jogviszonyokat létesíthetnek szerződéses úton.⁷¹ Az államiságnak négy általános ismérve van, melynek meg kell felelnie egy államnak. Ezek az állandó lakosság, a meghatározott terület, a legitim kormány és a képesség arra, hogy a többi állammal kapcsolatba léphessen.⁷² Elméleti vitákba bele nem bonyolódva fogadjuk el, hogy legitimnek azt a kormányzatot tekintjük, amely hatalmát a nép tagjainak közös akaratából nyeri, állami közhatalommal pedig a nép érdekében és beleegyezésével rendelkezik. A szerződések megkötésére tehát akkor kerülhet sor, ha a fogadó állam rendelkezik legitim kormányzattal, amely képes nemzetközi szerződést kötni.

Az Unió főként az ENSZ békefenntartó műveleteiben vesz részt, azonban esetenként olyan területeken is végeznek a békefenntartás fogalmi körébe tartozó tevékenységet, ahol az ENSZ

⁶⁹ EUsz. 48. cikk

⁷⁰ Lásd részletesen: WIPPMAN, David: *Military intervention, regional organizations, and host state consent*, Duke Journal of Comparative & International Law Vol 7. No. 1. (fall 1996), 209-240. o.

⁷¹ 1969. évi Bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról, 6. cikk

⁷² 1933. évi montevideói egyezmény 1. cikk, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (2011. november 24.)

nem lép fel, vagy már elvégezte a feladatát. Ezekben az esetekben szükséges megkötni a fentiekben ismertetett szerződéseket. Példaként említhetjük az Európai Unió bosznia-hercegovinai rendőri misszióját, melynek státuszát egy nemzetközi szerződés határozza meg. A szerződés szabályozza a misszió hatókörét, a fogadó államhoz való kapcsolatát, a résztvevő rendőri erőkre irányadó diplomáciai mentességeket és kiváltságokat, sőt még az egyenruha kinézetét is.⁷³ További példa lehet az Unió macedóniai megfigyelő missziója, melynek feladata az volt, hogy megfigyelje a fogadó állam politikai, védelmi rendszerét, valamint a kisebbséggel való bánásmódot. A szerződés biztosítja az ehhez szükséges információszerzés lehetőségét, a misszió védelmét, valamint az időtartamát.⁷⁴ A nemzetközi megállapodás megkötésének hátterében általában egy felkérés húzódik meg, melyben egy adott állam felkéri az Uniót valamilyen békefenntartó művelet ellátására.⁷⁵

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

⁷³ AGREEMENT between the European Union and Bosnia and Herzegovina (BiH) on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) IN BiH, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:293:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)

⁷⁴ AGREEMENT between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:241:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)

⁷⁵ AGREEMENT between the European Union and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of the European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL AFGHANISTAN, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:294:0002:0008:EN:PDF> (2012.10.02.)

a nemzetközi béke és biztonság fenntartása mindenkor megköveteli a kellő körültekintést, amely ily módon biztosított.

Az EU külkapcsolatai a békefenntartás terén

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

Ad 1.

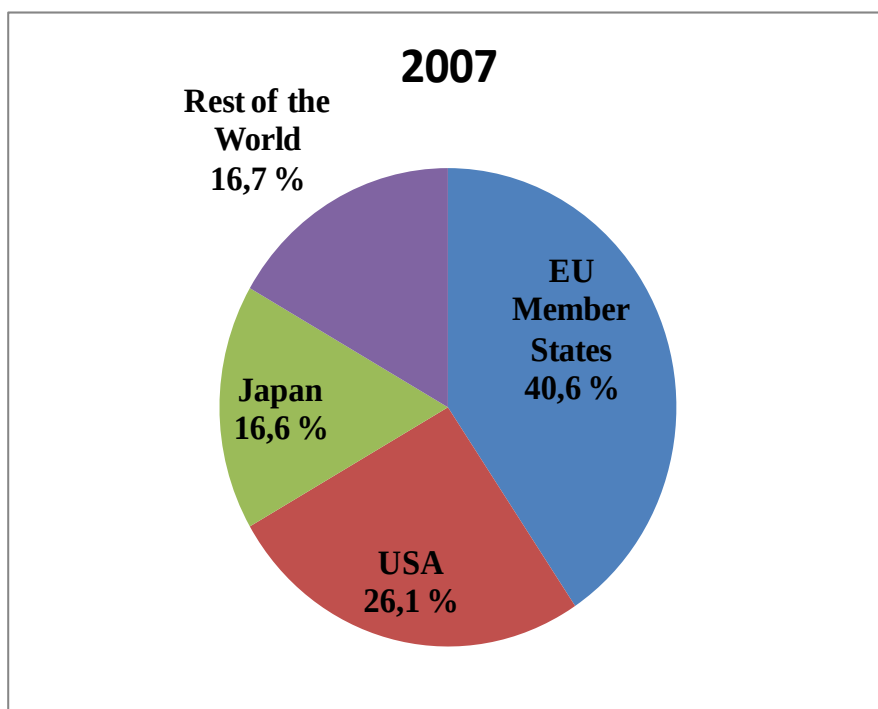
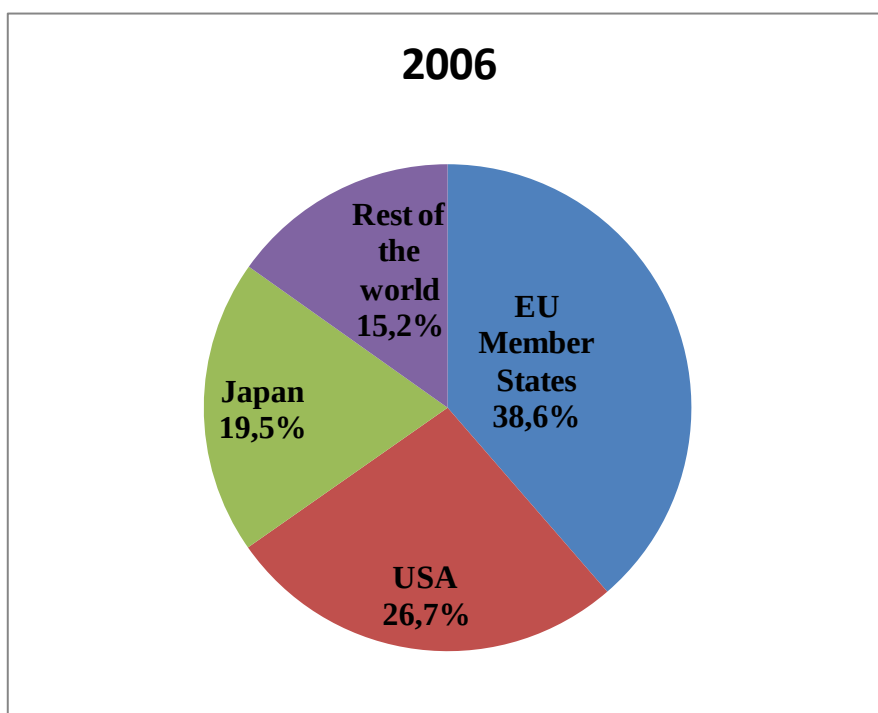
Az előzőek folyamán több alkalommal találkozhattunk az ENSZ szerepével az Unió békefenntartó műveleteivel összefüggésben. Az is megállapításra került, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása összeforrt az ENSZ nevével, ezért az EU sem hajthat végre válságkezelési feladatokat az ENSZ munkájára tekintet nélkül. A kapcsolat szorosságát mutatja, hogy az Unió műveleteinek vertikális tagozódása az egyes missziók „ENSZ függőségét” ábrázolja.⁷⁶

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

Az ENSZ, kihasználva ezt az aktivitást, igyekezett bevonni az Uniót a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának rendszerébe. Mindezt oly módon, hogy megtartsa a már konzerválódott, és nehezen változó politikai viszonyokat a világban. Az ENSZ óriási pénzüsszegeket költ a konfliktusok rendezésére, és ezzel együtt különböző fajtájú és

⁷⁶ Lásd: TARDY, Thierry: *EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment.* in ORTEGA, Martin (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, Chaillot Paper No. 78 (June 2005), 62. o.

terjedelmű békefenntartó műveletekre. Az Unió nemzetközi szerepvállalásával azonban megváltoztak a pénzügyi viszonyok a békefenntartásban. Az Unió egyrészt saját költségvetése terhére missziókat hajt végre, másrészt az EU-tagállamok az ENSZ részére teljesített önálló befizetéseikből finanszírozzák az ENSZ missziók költségeinek 40 %-át. Ezt mutatják a következő diagramok.



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

Az EU és az ENSZ kapcsolata azonban nem merül ki az ENSZ költségvetésének tehermentesítésében. 2003-ig a kapcsolat csak szimbolikus volt: az ENSZ üdvözölte az Unió aktív külpolitikáját. Ezt követően viszont több dokumentum⁷⁸ is született arra vonatkozóan, hogy a kooperáció a tervezéstől a végrehajtásig terjed. Ennek megvalósítása érdekében a felek igyekeznek hatékonyra tenni a kommunikációt, valamint egységesíteni az irányítási feladatokat. Utóbbi abban nyilvánul meg, hogy az egyes missziók irányítási feladatait ellátó szervezeti egységben helyet kapnak az EU képviselői, illetve ez fordítottn is működik.

A két nemzetközi szervezet közötti kooperáció mindkét fél számára jelentős előrelépést jelent. Az ENSZ nem marad egyedül a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, nem kell megküzdenie a költségekkel összefüggésben fellángoló belső feszültségekkel, biztosítható a missziók infrastruktúrája, megoszlik a békefenntartás sikertelensége miatt felmerülő, a nemzetközi közösség felé vállalandó felelősség, valamint erősödik az ENSZ pozíciója a nemzetközi viszonyok meghatározásában. Az EU a kooperáció realizálódásával elérte azt a célját, hogy nemzetközileg is elismertté váljon a közös kül- és biztonságpolitikájának létjogosultsága. Azt is mondhatjuk, hogy az Unió felkerült a nemzetközi politika térképére, mely gazdasági erejének és befolyásának is megfelel. De látnunk kell, hogy a válságkezelési feladatok ellátásán kívül egyelőre a konzerválódott világpolitikai viszonyok miatt az EU nem tud globális szinten fellépni, melynek elsődleges oka, hogy az EU-nak nincsenek a világpolitikai véleményét kellően alátámasztó katonai képességei.⁷⁹

Ad 2.

Az EU-nak ahhoz, hogy békefenntartó – főleg a katonai erők igénybevételét igénylő – műveleteit el tudja végezni, katonai képességekkel kell rendelkeznie. A 2000-es évek elejére kialakításra került az EU válságkezelési feladatait kiszolgáló, gyors reagálású katonai haderő.

⁷⁷ How the EU and UN cooperate, http://www.unric.org/html/english/pdf/Leporello_EU-VN_e.pdf, (2012.10.03.)

⁷⁸ Pl.: EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management', Annex to the Presidency Conclusions, Göteborg European Council, June 2001., http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf (2012.10.01.)

⁷⁹ GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, 2000, Osiris Kiadó, 193. o.

Azonban ez nem alkalmas arra, hogy a világban zajló összes Unió által vezetett misszió szükségleteit kielégítse.

Az EU katonai képességeinek fejlesztésére vonatkozó koncepció a nemzetközi politikában nem talált támogatókra, mivel egyes álláspontok szerint az EU ezzel kiüresítené a NATO katonai szerepét a világban. A korábbiakban írtak szerint a konfliktus elkerülése érdekében az Unió óvatosan alakította ki a jogi környezetet, amely lehetővé tette a missziók katonai hátterének megteremtését. Az EU és a NATO kapcsolata az együttműködéssel csak befagyasztotta a fennálló konfliktusokat, melyek főként az Unió és a nem EU-tagállam NATO-tagok közötti véleménykülönbségen alapulnak.⁸⁰ Ezen kívül az amerikai érdekek sérelmét is jelentené, ha az Uniós tagállamok katonai képességeit kivonnák a NATO kötelékéből, habár ennek nem katonai okai vannak (az USA katonai potenciálja páratlan a világon), hanem tisztán politikai.

Az EU és a NATO a viszonyok rendezése érdekében a stratégiai partnerséget elmélyítve hozták létre a Berlin Plus megállapodást, melynek célja a kommunikáció, a kooperáció, és az átláthatóság biztosítása a két nemzetközi szervezet között. Továbbá a megegyezés részét képezi, hogy kialakítanak hatékony és gyors döntési mechanizmusokat mindkét szervezetben a válságok kezelése érdekében.⁸¹ Az EU békefenntartó feladatainak ellátásához katonai erőre van szükség, melynek egy részét a kooperáció keretében a NATO bocsátja rendelkezésre. Megállapodás született arról is, hogy a katonai feltételeket koherensen, egymással együttműködve fejlesztik tovább.⁸²

A NATO fontos szerepet játszik a katonai típusú uniós békefenntartó műveletekben, de nemcsak az infrastrukturális képességeket biztosítja, hanem jogosult arra is, hogy szoros együttműködés alakítson ki a misszió során. Ennek keretében a misszió tervezésétől annak végrehajtásáig részt vesz a folyamatban, sőt a kooperáció mélyítése érdekében a NATO folyamatos szakmai segítséget nyújt az EU-nak, abban az esetben is, ha egyébként a NATO-tól független missziókat hajt végre.⁸³

⁸⁰ Ld.: HOFMANN, Stephanie-REYNOLDS, Christopher: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the 'Frozen Conflict'*, German Institute of International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2007 June.

⁸¹ EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, (2012.10.04.)

⁸² EU-NATO declaration on ESDP, NATO Press Releases (2002) 142, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>, (2012.10.02.)

⁸³ NATO/EU Consultation, Planning and Operations, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>, (2012.10.02.)

Az EU és a NATO kapcsolata elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy az Unió missziós tevékenységet végezhesen. A feleknek tehát nemcsak saját érdekeik mentén kell alakítaniuk kapcsolatukat, hanem figyelemmel kell lenniük a felmerülő viták világpolitikai hatásaira is.⁸⁴

Ad 3.

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

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

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

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

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

Ad 4.

⁸⁴ A NATO és az EU kooperációjáról lásd részletesen: NAERT, Frederik: *EU Crisis Management operations and their relations with NATO operations*, In: NATO Legal Deskbook 2nd edition, 2010, https://transnet.act.nato.int/WISE/Library/Legal/LEGALDESKB/file/_WFS/LEGAL%20DESKBOOK%20FINAL%20version%20-%202022%20SEPT%202010.pdf, (2012.10.02.)

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

Az EU stratégiájának részét képezi, hogy kialakítson egy olyan hatékonyan működő multilaterális rendszert, amelynek keretében tovább lehet fejleszteni a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának technikáját, a nemzetközi közösség hozzáállását, valamint a vonatkozó nemzetközi jogot.⁸⁵ Ennek érdekében nemzetközi szerződést köt minden olyan harmadik állammal, amely részt kíván venni az Unió misszióiban.

Az EU által harmadik államokkal kötött nemzetközi szerződések kétféle viszonyt alakítanak ki a felek között. Egyik esetben keretegyezmény megkötésére kerül sor, amely általánosan biztosítja az együttműködést az EU-val a békefenntartó missziókban.⁸⁶ Másik esetben ad hoc köt részvételi megállapodást az Unió. A részvételi megállapodás keretében a harmadik állam kötelezettséget vállal arra, hogy aláveti magát a Tanács döntésének, a misszió tervezett menetének és szabályainak, kioktatja delegációit a békefenntartó művelet jogi hátteréről, valamint a misszióban résztvevő katonai és polgári személyzetet az EU misszió parancsnoksága alá helyezi.⁸⁷ A részvételi egyezmények elméleti célja a már említett multilaterális rendszer kialakítása, míg gyakorlati haszna, hogy az Unió békefenntartó műveletei nem szenvednek infrastrukturális, valamint személyi állománybeli problémákban. Az Unió misszióiban részvételi megállapodással a nem EU tagállam európai országok vesznek részt, valamint azok az államok, amelyek tagjelölti státusban vannak.⁸⁸

Az Unió külkapcsolatait összegezve elmondhatjuk, hogy az EU a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében egy olyan multilaterális rendszert épít ki, amellyel kvázi integrálja a békeszerető államokat. Mindeközben tovább erősíti a kapcsolatot az USA-val, a NATO-val és az ENSZ-szel annak érdekében, hogy a nagyhatalmi konfrontálódás ne akadályozza a válságkezelési műveletek végrehajtását. Az Unió felismerte továbbá, hogy a nemzetközi közösségben szükséges reform alá vonni a békefenntartó műveleteket. Ennek

⁸⁵ A Secure Europe in a better world. European Security Strategy, 2003. 12. 12., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (2012.10.01.)

⁸⁶ Pl.: Izland és Norvégia.

⁸⁷ VAN HEGELSOM, Gert-Jan: *Command and Control structure in peace operations : the concrete relationship between the international organization and its troops contributing countries*, Collegium No. 42, Autumn 2012, 80. o.

⁸⁸ Az EUPM (Bosznia-Hercegovinában) rendőri misszióban részvételi egyezményt kötött államok például: Bulgária, Norvégia, Oroszország, Svájc, Törökország, Ukrajna, mint tagjelölt országok: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia. A vonatkozó egyezményeket lásd: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=1&page=9>, (2012.10.01.)

keretében konkrét irányvonal is megfogalmazódott, mely szerint hatékonyabb koordinációt kell megvalósítani a krízishelyzetek kezelésében a békefenntartó műveletek felesleges megkettőződésének elkerülése érdekében.⁸⁹ A multilaterális rendszer sikeres működésének eredménye pedig egy konfliktusokban szegényebb világ létrejötte, melyben joghatósággal rendelkező nemzetközi szervezetek gyorsan és hatékonyan tudják felvenni a harcot a béke védelme érdekében.

Az uniós békefenntartás kihívásai

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

Költségek

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

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

Az ENSZ költségvetése erre az időszakra kb. 360 millió dollárt irányzott elő,⁹⁰ melyet aztán fel is használt egyes misszióinak finanszírozására. Az Unió erre az időszakra 327 millió

⁸⁹ VAN HEGELSOM, Gert-Jan: *External action of the European Union*, Collegium No. 34, Autumn 2006, 107. o.

⁹⁰ Strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peacekeeping operations, UN General Assembly Resolution A/RES/65/290 Art. 25.

eurót állapított meg, melyből 305 millió eurót fordított békefenntartó műveletekre, a 2011-es év átlagárfolyamán⁹¹ számítva ez kerekítve 424 millió dollár. Ennek 85 %-a olyan missziók finanszírozását biztosítja, melyek szoros összefüggést mutatnak az ENSZ békefenntartó műveleteivel, így az eredmény 360 millió dollár. Arra következtethetünk ebből, hogy az EU mint nemzetközi szervezet a nemzetközi béke és biztonság fenntartása éves, globális értelemben vett költségének felét bocsátja rendelkezésre.

A tendenciákat figyelembe véve elmondhatjuk, hogy a békefenntartás költségei folyamatosan növekednek az Unióban. Az EU hétéves költségvetési terve erre a területre 2.062 millió eurót irányzott elő,⁹² melyben az éves megoszlás alapján folyamatosan növekszik a ráfordítás és a felhasznált pénzösszegek mértéke is.⁹³ Érdekesség, hogy az ENSZ vonatkozó költségvetése 320 millió dollárra csökkent.

A békefenntartás finanszírozása mindig problematikus volt, már az Unió fellépését megelőzően is. Az ENSZ költségvetése folyamatosan hiánnyal küzd, aminek az az oka, hogy a világszervezet tagállamainak egy része nem fizeti meg azt az – általános és békefenntartásra vonatkozó költségvetési – kvótát, amelyet egy korábbi Közgyűlési határozat állapított meg.⁹⁴ Ennek okán az Alapokmány rendelkezései értelmében regionális nemzetközi szervezeteket kell bevonni a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében. Az Unió ezt a szerepet tölti be jelenleg a békefenntartó műveletek tekintetében.

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

⁹¹ MNB időszaki átlagárfolyamok, <http://demo.mtieco.hu/Pages/hist.aspx?sub=1&CategoryId=19&menuid=f86de2d3-4f83-4952-852e-14a09776a2f2> (2012.10.02.)

⁹² Instrument for Stability, Budgetary Headings for 2007-2013, http://www.2007-2013.eu/by_scope_is.php (2012.10.02.)

⁹³ Report on budgetary and financial management for financial year 2011, 69-70. o., http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/rep_budg_fin_manag/rep_budg_fin_manag_2011_en.pdf, (2012.10.02.)

⁹⁴ Financing of the United Nations Emergency Force, UN General Assembly Resolution A/RES/3101 (XXVIII).

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

A globális együttműködés

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

Az egyik problematikus terület az Unió katonai képességeinek fejlesztése. Ennek a területnek a továbbgondolása megakadt a 2000-es évek elején, amikor felállításra került egy gyors reagálású, hatvanezer fős, krízisek kezelését teljesítő haderő. Az USA és a NATO ellenezte az EU katonai irányú fejlődését, ezért vált szükségessé a két szervezet közötti megállapodás megkötése. A megállapodásban – a korábban írtakra utalva – rögzítették, hogy az EU missziói során a NATO katonai képességeit igénybe veheti. A gond ezzel az, hogy így az egyébként is körülményes döntéshozatal tovább bonyolódik, hiszen a békefenntartó művelet jogi hátterének megteremtése előtt szükséges a NATO-val egyeztetni a katonai kérdésekről. Az következik mindebből, hogy az Unió nem képes gyorsan fellépni a konfliktushelyzetek esetében.

A multilaterális rendszer további hiányossága, hogy mindenki részt akar vállalni a misszió irányításában. Kooperáció címén ugyanis az Unió békefenntartó műveleteinek folyamatosan együtt kell dolgoznia az ENSZ egyes szerveivel/misszióival, valamint ha katonai misszióról van szó, akkor a NATO-val, hiszen a hadi infrastruktúrát a NATO bocsátja az EU rendelkezésére. Mindezekon kívül információszolgáltatási egyezmények kötelezik az Uniót, hogy ossza meg a missziók tapasztalatait, valamint azokat a titkos dokumentumokat, melyek az egyezmények hatálya alá tartoznak.⁹⁵ Az következik ebből, hogy bonyolódik a

⁹⁵AGREEMENT between the European Union and the government of the United States of America on the security of classified information,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:115:0030:0034:EN:PDF> (2012.10.02.)

békefenntartó műveletek megindítása és lebonyolítása, hiszen a döntések meghozatalához körbe kell futtatni a szükséges iratokat. Úgy vélem, hogy ilyen körülmények között nem beszélhetünk hatékony rendszerről, hiszen a kommunikáció akadozik, a missziók pedig nem tudnak előrelépni a gyors megoldást követelő esetekben.

Az eddigiekből az tűnhet ki, hogy az Uniót hátráltatják azok a megállapodások, melyek mentén megvalósulhatott az uniós válságkezelés. Az EU-ban vannak ezt kiegészítő, és felerősítő problémák is, melyek megoldása szükséges lenne az hatéktivitás megteremtéséhez. Ezek közül ki kell emelnünk a központi irányítási, és koordinációs rendszer hiányát, amelyet az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásával kívántak megoldani. Az Ügynökség feladata többek között, hogy előmozdítsa a műveleti igények harmonizálását, gondoskodjon a tagállamok által végrehajtott programok összehangolásáról és a külön meghatározott együttműködési programok irányításáról.⁹⁶ Azonban ez csak tág értelemben véve járul hozzá a békefenntartás irányításához/szervezéséhez. Szükséges volna megalakítani egy központi irányítási szervet vagy bizottságot, amelyben helyet kapnának azok a nemzetközi szervezetek is, amelyekkel az EU-nak együtt kell működnie. A központi irányítás biztosítaná a hatékony kommunikációt a nemzetközi szervezetek között, valamint növelné a missziós csapatok reakcióképességét. Erre alapozva pedig sikereesebbé lehetne tenni a válságkezelési műveleteket.

Az egységes irányítási mechanizmusok hiánya további nehézségeket okoz abban az esetben, ha az ENSZ misszióját EU-s békefenntartó művelet váltja fel az adott térségben. A váltásnak ebben az esetben gördülékenynek és hatékornak kell(ene) lennie. Nem lehetnek holtidők, mert az befolyásolhatja a térség stabilitását. Példaként említhetjük Grúziát, ahol az UNOMIG missziót az EUMM Georgia misszió váltotta fel, aminek alapvetően az volt az oka, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa nem tudta elfogadni az UNOMIG misszió meghosszabbítását (az orosz-grúz háború miatt az ENSZ BT állandó tagjai között kialakult ellentétek miatt). De szükséges volt a térség stabilitásának biztosítása, ezért kapott szerepet az EU megfigyelő missziója. A két misszió közötti váltás azonban nem volt zökkenőmentes, ugyanis az Unió grúziai műveletét eredendően 12 hónapra tervezte, s mindkét művelet mandátuma 2009 nyarán zárult le. Így szükségessé vált az EUMM mandátumának meghosszabbítása. Ezzel párhuzamosan az ENSZ misszió befejezte tevékenységét, melyet az Uniónak kellett tovább folytatnia. A probléma ilyenkor az, hogy a békefenntartó műveletben

⁹⁶ EUsz. 45. cikk b), c) pont

résztvevő személyi állomány létszámának felemelése ugyanolyan alakiságokat követel meg, mint maga az alapdöntés meghozatala.

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

Az uniós békefenntartás legitimációja

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

Az Unió válságkezelési feladatainak jogszerűvé tétele két szinten történik. Az egyik a nemzetközi jog szabályainak követése. Az EU kötelezte magát arra, hogy tiszteletben tartja az ENSZ Alapokmányát, melyből az következik, hogy az ENSZ BT határozatai is érvényesülnek az európai unió jogában. Ezen kívül akceptálásra kerültek azok az alapvető nemzetközi szerződések, melyek a nemzetközi közösség viszonyrendszerének alapjait jelentik. Például az Unió Atalanta katonai missziója során alkalmazni kellett a tengerjog releváns forrásait.⁹⁷ Alkalmazandó a nemzetközi humanitárius jog is, azonban meg kell állapítanunk, hogy kevés olyan EU békefenntartó művelet volt/van, ahol ezek a szabályok relevánsak lennének.⁹⁸ Érvényesül továbbá a nemzetközi szokásjog, és természetesen tiszteletben kell tartani a nemzetközi ius cogens szabályait is.

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

⁹⁷ Pl.: United Nations Convention on the law of sea, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, (2012.10.02.)

⁹⁸ NAERT, Frederik: *Legal Aspects of EU Military Operations*, Journal of International Peacekeeping 15 (2011), 234. o.

Az eddigiek alapján azt mondhatnánk, hogy az Unió műveletei rendelkeznek azzal a jogi felhatalmazással, mely alapján legálisan megvalósíthatják válságkezelési feladataikat az adott területen. Ennek ellenére a békefenntartás a legalizálás tekintetében deficitben szenved. Ugyanis ha az Unió ENSZ-misszióban működik közre, akkor csak a nemzetközi jog szabályai szentesíthetik a tevékenységét. Ezen a ponton legitimitássá tágul a legalitás, mert a nemzetközi konfliktusok során a beavatkozás helyessége, azaz a legitimitáció bír nagyobb jelentőséggel. A legitimitáció a nemzetközi jogban egyrészt a mindenkori nemzetközi jogi szabályozásnak való megfelelést jelenti, vagyis részben a legalitáson alapul.⁹⁹ Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a nemzetközi jogot a nemzetek közössége alkotja, így a másik legitimáló tényezőként éppen ennek a közösségnek a döntéshozatalban való reprezentativitását jelölhetjük meg, ami azonban jelenleg hiányzik az ENSZ BT tekintetében.¹⁰⁰ A békefenntartás kérdésében egy 15-tagú testület (ENSZ BT) hozza meg a végső döntést. Az eljárás menete, az állandó tagok vétójoga olyan konstrukciót eredményez, amely alapján nehezen lehetne állítani, hogy az ENSZ BT döntése tükrözi a nemzetközi közösség egészének akaratát. Ezt erősíti, hogy az öt állandó tag közös konzultációk révén csökkenti az ENSZ BT döntéshozatalának átláthatóságát.¹⁰¹

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

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

⁹⁹ Lásd részletesen: DIMITRIJEVICS, Anna: *Strengthening the Legitimacy and Effectiveness of the Security Council*, Oxford Council on Good Governance (OCGG), OCGG Government Publications (2004) Advice No. 2.

¹⁰⁰ Az erre vonatkozó reformgondolatokat lásd: VIGOUROUX, Charles: *Legitimacy, Representation and Effectiveness: Three Goals for a Security Council Reform*, <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/gp/article/viewFile/35109/31860>, (2012.10.04.)

¹⁰¹ SAIRA, Mohamed: *From keeping peace to building peace: a proposal for a revitalized United Nations Trusteeship Council*, Columbia Law Review, Vol. 105, No. 3, 2005, 824. o.

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

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

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

Záró gondolatok

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

Az EU a válságkezelési feladatok ellátásával javítja az esélyeit a nemzetközi politikában. Úgy is mondhatjuk, hogy az Unió gazdasági potenciálját kihasználva egy új, releváns

szereplővé válik a nemzetközi közösségben. Ez a pozíció pedig a közös kül- és biztonságpolitika létjogosultságát és fejlődését alapozza meg.

Az Unió békefenntartó tevékenységének jövőbeni státusát számos tényező befolyásolja. A békefenntartás multilaterális rendszerének gondolatát a gyakorlatba átültetve létrejönne egy olyan szintű kooperáció a nemzetközi béke és biztonság területén, mely biztosítja a hathatós fellépés lehetőségét. Az EU helyzetét alapjaiban határozza meg továbbá az USA-hoz és Oroszországhoz való viszonya. Ha ezekben a kapcsolatokban a kooperáció mélyítése helyett annak szinten tartása és leépítése valósulna meg, akkor valószínűleg az EU is elveszítené nemzetközi pozícióját a békefenntartás vonatkozásában. Hatással lehet a jövőre a regionális nemzetközi szervezetek megerősödése, különösen az Afrikai Unió esetleges térnyerése a regionális válságkezelés kontextusában. További perspektívákat nyitna az EU föderalizálódása, ami egyrészt megoldást jelenthetne az Unió közös problémáira, másrészt a tagállamok szövetségbe tömörülésével összeadódó szuverenitás a globalizáció korában több hatalmat biztosíthatna.¹⁰²

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

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

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

(Mahatma Gandhi)

¹⁰² Barroso calls for EU 'federation', <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/83f2e49c-fcbe-11e1-9dd2-00144feabdc0.html#axzz27fmy4Od2>, (2012.10.03.)

Forrásjegyzék

IRODALOMJEGYZÉK:

- BERDAL, Mats R.: *The Security Council, Peacekeeping and Internal Conflict After the Cold War*, Duke Journal of Comparative & International Law Vol 7. No. 1. (fall 1996)
- BOLDIZSÁR, Gábor: *A béketámogató műveletek kialakulása, fejlődése, helye a katonai műveletek rendszerében*, előadás, <http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/20012/eloadasboldizsa.html> (2012.09.21.)
- BOUTROS, Boutros-Ghali: *Békeprogram. Preventív diplomácia, béketeremtés és békefenntartás (An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping)*, 1992, kiadta a Tájékoztatási főosztály együttműködésben a Magyar ENSZ Társasággal
- BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II.*, 2010, Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- CSATLÓS Erzsébet: *A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás*, Kül-Világ 2010/4. szám
- DIMITRIJEVICS, Anna: *Strengthening the Legitimacy and Effectiveness of the Security Council*, Oxford Council on Good Governance (OCGG), OCGG Government Publications (2004) Advice No. 2.
- GAZDAG Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, 2000, Osiris Kiadó, Budapest
- GOULDING, Marrack: *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 69, No. 3 (Jul., 1993)
- HOFMANN, Stephanie-REYNOLDS, Christopher: *EU-NATO Relations: Time to Thaw the 'Frozen Conflict'*, German Institute of International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik 2007 June.
- HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2007, HVG-ORAC, Budapest
- LEHOCZKI, Bernadett: *A fejlődő államok részvétele az ENSZ békefenntartó tevékenységében – különös tekintettel Pakisztánra*, Kül-Világ, a nemzetközi kapcsolatok folyóirata, 2004/3. szám
- NAERT, Frederik: *EU Crisis Management operations and their relations with NATO operations*, In: NATO Legal Deskbook 2nd edition, 2010, https://transnet.act.nato.int/WISE/Library/Legal/LEGALDESKB/file/_WFS/LEGAL%20DESKBOOK%20FINAL%20version%20-%202022%20SEPT%202010.pdf, (2012.10.02.)
- NAERT, Frederik: *Legal Aspects of EU Military Operations*, Journal of International Peacekeeping 15 (2011)
- OSMANÇAVUŞOĞLU, EMEL: *Challenges to United Nations Peacekeeping Operation in the Post-cold War Era*, Journal of International Affairs, Vol. IV. No. 4.
- RADA, Mátyás: *ENSZ-békefenntartás: Növekvő igények, növekvő terhek*. Biztonságpolitikai Szemle, a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület honlapja, 2011.02.19., http://biztpol.corvinusembassy.com/?module=hatteranyagok&module_id=2&page=0&type=all&reszletek=71 (2012.09.25.)
- SAIRA, Mohamed: *From keeping peace to building peace: a proposal for a revitalized United Nations Trusteeship Council*, Columbia Law Review, Vol. 105, No. 3, 2005
- SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*, 2002, Osiris Kiadó, Budapest
- SZABÓ László: *A békefenntartás új értelmezése*, Biztonságpolitikai Szemle 2009/5. szám
- SZALAI Petra: *ENSZ, békefenntartás, magyar missziós szerepvállalás*. Hadtudomány, 2011. elektronikus szám,

http://mhtt.eu/hadtudomany/2011/2011_elektronikus/2011_e_5.pdf (2012.09.25.).

- TARDY, Thierry: *EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*. in ORTEGA, Martin (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*, Chaillot Paper No. 78 (June 2005)
- TISOVSZKY János: *Az ENSZ és a békefenntartás*, 1997, Magyar ENSZ Társaság
- Dr. TÓTH Gergely: *Az önvédelem értelmezése a biztonságpolitikában és a nemzetközi jogban, a fogalom evolúciója*, Honvédségi Szemle 2011/3. szám
- *United Nations Peacekeeping Operation: Principles and Guidelines*, 2008, UN Department of Peacekeeping Operations, Approved by J.-M. GUÉHENNO
- VAN HEGELSOM, Gert-Jan: *External action of the European Union*, Collegium No. 34, Autumn 2006
- VAN HEGELSOM, Gert-Jan: *Command and Control structure in peace operations : the concrete relationship between the international organization and its troops contributing countries*, Collegium No. 42, Autumn 2012
- VIGOUROUX, Charles: *Legitimacy, Representation and Effectiveness: Three Goals for a Security Council Reform*,
<http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/gp/article/viewFile/35109/31860> (2012.10.04.)
- WIPPMAN, David: *Military intervention, regional organizations, and host state consent*, Duke Journal of Comparative & International Law Vol 7. No. 1. (fall 1996)

JOGFORRÁSOK

- AGREEMENT between the European Union and Bosnia and Herzegovina (BiH) on the activities of the European Union Police Mission (EUPM) IN BiH,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:293:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)
- AGREEMENT between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the activities of the European Union Monitoring Mission (EUMM) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:241:0002:0004:EN:PDF> (2012.09.26.)
- AGREEMENT between the European Union and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of the European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL AFGHANISTAN, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:294:0002:0008:EN:PDF> (2012.10.02.)
- AGREEMENT between the European Union and the government of the United States of America on the security of classified information, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:115:0030:0034:EN:PDF> (2012.10.02.)
- Az Európai Unióról szóló szerződés
- Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970)
- Declaration of Cologne (1999)
- Declaration of Helsinki (1999)
- ENSZ Alapokmány
- EU-NATO declaration on ESDP, NATO Press Releases (2002) 142, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm> (2012.10.02.)
- Maastrichti szerződés

- Petersberg declaration
- Római szerződések
- The North Atlantic Treaty
- 1933. évi montevideói egyezmény
- 1969. évi Bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról
- COUNCIL JOINT ACTION 2003/423/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2004/847/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2005/190/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2007/406/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/736/CFSP
- COUNCIL JOINT ACTION 2008/851/CFSP
- COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP
- COUNCIL DECISION 2012/312/CFSP
- Financing of the United Nations Emergency Force, UN General Assembly Resolution A/RES/3101 (XXVIII).
- Strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peacekeeping operations, UN General Assembly Resolution A/RES/65/290
- Threats to the political independence and territorial integrity of Greece, UN General Assembly A/RES/109 (II)
- UNSC Resolution 1244. (1999)
- UNSC Resolution 1483 (2003)
- UNSC Resolution 1484 (2003)
- UNSC Resolution 1511 (2003)
- UNSC Resolution 1814 (2008)
- UNSC Resolution 1816 (2008)
- UNSC Resolution 1838 (2008)
- UNSC Resolution 1970 (2011)
- UNSC Resolution 1973 (2011)
- UNSC Resolution 1996 (2011)

EGYÉB FORRÁSOK

- A Secure Europe in a better world. European Security Strategy, 2003.12.12., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (2012.10.01.)
- Barroso calls for EU 'federation', <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/83f2e49c-fcbe-11e1-9dd2-00144feabdc0.html#axzz27fmy4Od2> (2012.10.03.)
- EU-NATO: The framework for permanent relations and Berlin Plus, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, (2012.10.04.)
- EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management', Annex to the Presidency Conclusions, Göteborg European Council, June 2001
- http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf (2012.10.01.)
- How the EU and UN cooperate, http://www.unric.org/html/english/pdf/Leporello_EU-VN_e.pdf (2012.10.03.)
- Instrument for Stability, Budgetary Headings for 2007-2013
- http://www.2007-2013.eu/by_scope_is.php (2012.10.02.)

- MNB időszaki átlagárfolyamok,
- <http://demo.mtieco.hu/Pages/hist.aspx?sub=1&CategoryId=19&menuid=f86de2d3-4f83-4952-852e-14a09776a2f2> (2012.10.02.)
- NATO/EU Consultation, Planning and Operations,
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>, (2012.10.02.)
- Report on budgetary and financial management for financial year 2011,
- http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/rep_budg_fin_manag/rep_budg_fin_manag_2011_en.pdf, (2012.10.02.)