

Németh Gábor

Az EU Közös Biztonság- és Védelempolitika égisze alatt működő nemzetközi válságkezelő, békefenntartó missziók mandátuma, azok jogi háttere.

1. Bevezető

Amikor erőszakos konfliktusok törnek ki, vagy annak veszélye fenyeget a világ különböző pontjain, az EU más nemzetközi szervezetek – ENSZ, EBESZ, NATO, stb. – mellett aktívan részt kíván venni a konfliktus megelőzésben, a válságkezelésben¹. A különböző válságok lokális hatásán túl az onnan kiinduló terrorizmus, szervezett bűnözés, illegális migráció az EU tagországok biztonságát is közvetlenül veszélyeztethetik, emiatt is fontos szempont a válságok helyi kezelése. Az Unió politikai eszközökön túl szükség esetén akár fegyveres erő alkalmazásával is részt vesz a békefenntartásban vagy egyenruhás és civil kiképzők, tanácsadók, megfigyelők telepítésével a békeépítésben, a közigazgatás helyreállításában. Az EU megalakulását követően a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) kialakításának elsődleges célja volt, megakadályozni a kontinensen olyan fegyveres konfliktusok kialakulását, mint a huszadik század két világháborúja. Az elmúlt évszázad utolsó évtizedeiben, a kétpólósú világrend felbomlásával, új biztonsági kihívások jelentek meg. Az államok közötti konfliktusok helyett, mellett az államon belüli válsághelyzetek, fegyveres konfliktusok is megjelentek.

¹ Az EU civil és katonai missziói, műveletei. (https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

Amelyek káros – migrációt generáló hatás, szervezett bűnözés, fegyver-, áru-, embercsempészet, nemzetközi terrorizmus – hatásai a nemzetközi síkon is éreztetik hatásukat. A Balkánon pusztító polgárháborúk és azok unióra gyakorolt negatív hatása rávilágított arra, hogy a EU-nak is aktív szerepet kell játszani a nemzetközi válságkezelésben. A közösség nem támaszkodhat csak az Egyesült Államokra, vagy csak a NATO-ra, ha szomszédságában fegyveres konfliktusok kialakulása, kitörése fenyeget vagy az megtörtént. Az Uniónak képesnek kell lennie megfelelően felkészített katonai és polgári/rendőri erővel rendelkezni a különböző válságok kezelésére.

2. A különböző EU által vezetett katonai műveletek és civil válságkezelési missziók tervezése, szervezése, jogi alapok megteremtése

Fontos kiemelni, hogy az EU nemzetközi válságkezelésben használt terminológiában, a jogi szabályozásban és a gyakorlatban élesen elhatárolódik a katonai és civil szerepvállalás. Minden civil szerepvállalásnak minősül, amit nem katonai erővel kerül végrehajtásra, így a rendőri tevékenység is. Még akkor is így van ez, ha adott esetben egy misszió belül a nemzetközi rendőri egységek fegyveres, végrehajtói feladatokat látnak el, jogosultak kényszerítő eszközök alkalmazására, fegyverhasználatra, ettől függetlenül katonai feladatokat nem hajthatnak végre.

A Lisszaboni Szerződés alapján egy adott válságkezelési művelet, misszió indítását külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő vagy adott EU tagország(ok) kezdeményezhetik. Ez az eljárás mód teljesen eltér más EU politikáktól, ahol az Európai Bizottság kizárólagos kezdeményező. A KKBP és KBVP területén a főképviseelő és a

tagállamok játszanak központi szerepet annak tekintetben, hogy milyen kérdések kerüljenek megvitatásra uniós szinten.

A tagállamok és a főképviselő kezdeményezésén túl indulhat EU-s szerepvállalás ENSZ felkérésre is. Ilyen módon indult 2008-ban a jelenleg is működő – az EU történetének legnagyobb civil missziója – az EULEX Kosovo Misszió. Amelynek egyik jogi alapja az ENSZ Biztonsági Tanácsának (BT) 1244 sz. határozata. Általában a végrehajtói feladatokat ellátó EU KBVP katonai műveletek és civil missziók esetében jelenik meg egyik nemzetközi jogi alapként a BT az ENSZ Alapokmány VII. fejezetén – Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében² – alapuló határozata, amelyet egy EU Tanácsi határozat követ az adott KBVP misszió mandátumának megjelölésével. A megfigyelő, tanácsadó, helyi képességeket fejlesztő katonai és polgári missziók jogi alapja a fogadó állam/fél³ meghívása. Amely meghívásban felhatalmazza az Uniót arra, hogy támogassa az érintett ország területén a jogállamiság kiépítését, a helyi rendészeti, védelmi, igazságügyi rendszer nemzetközi normák szerinti fejlesztését, akár úgy is, hogy bár jó szándékkal, de beavatkozik a fogadó állam belügyeibe.

A BT határozat vagy a fogadó ország meghívása és az uniós tagországok konszenzusán alapuló, az adott misszió, művelet indítását támogató döntés után Tanács-i határozat születik, amely a misszió indításnak lesz EU-s jogi alapja. A Tanácsi határozat megszületése után megkezdődnek az egyeztetések a fogadó féllel az EU katonai vagy polgári erői jogállásáról.

² Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv>)

³ Koszovó vagy a Palesztin Hatóság esteében nem beszélhetünk egységesen országról, mivel nem minden EU tagország ismeri el azok függetlenségét.

Továbbá egyeztetések kezdődnek olyan nem EU-s, harmadik országokkal, amelyek meghívást kaptak a KBVP misszióban, műveletben való részvételre és abban részt is kívánnak venni katonai vagy polgári/rendőri erővel.

Megkezdődik az EU Külügyi Szolgálatán (EKSZ) belül a misszió, műveleti stratégia tervezése. Ebben a szakaszban katonai missziók, műveletek esetében már kinevezik a parancsnokot, aki rész vesz a tervezési folyamatban.

Az EKSZ-n belül működő Civil Tervező és Végrehajtó Igazgatóság (CPCC) vezetője a civil missziók műveleti „parancsnoka”, így a polgári/rendőri missziók esetében a tervezési szakaszban még nem feltétlenül szükséges a misszióvezetőt kinevezni. A polgári missziók tervezésénél előny, hogy azok általában véve kis létszámúak, a CPCC állandó irányítást gyakorol a tervezési, szervezési folyamatok felet. A szükséges műszaki, technikai, informatikai eszközöket az EU saját forrásból biztosítja, a tagországok részéről csak a szükséges személyi állományt kell biztosítani és az egyéni védő felszereléseket, szükség esetén kézi fegyvereket. Szemben a katonai missziókkal, amelyekben a személyi állomány (nemzeti kontingensek) felajánlása mellett a résztvevő országok saját készleteikből kell biztosítsák a szükséges műszaki, technikai eszközöket, fegyverzetet, logisztikai támogatást, pénzügyi fedezetet. Így tervezési, szervezési folyamatok összehangolása végrehajtása bonyolultabb, több időt vesz igénybe.

Szintén a misszió mandátumát meghatározó Tanács-i határozat, alapján megkezdődik műveleti koncepció (Concept of Operation, ONOPS) és műveleti terv (Operation Plan, OPLAN), kidolgozása. A két dokumentum tartalmazza részleteiben azt, hogy a politikai szinten hozott határozatban megjelölt mandátumát az adott a misszió, művelet milyen

módon hajtja végre. A műveleti tervben szerepelnek, végrehajtó jogosítványokkal felruházott katonai műveletek esetében az erő, fegyveres erő alkalmazásával kapcsolatos részletes szabályok (Rules of engagement, RoE). Végrehajtói jogosítványiokkal felruházott polgári/rendőri missziók esetében a kényszerítő eszközök alkalmazására, fegyverhasználatra vonatkozó szabályok (Rules for the Use of Force).

A nemzetközi misszió, annak tagjai jogi státusát, és azok tevékenységének jogi kereteit, felelősségét, az érintett állammal, fogadó féllel kötött – katonai misszió esetén a katonai erők státuszáról szóló megállapodás (Status of Forces Agreement, SOFA), civil/rendőri misszió esetében pedig, a misszió státuszáról szóló megállapodás (Status of Mission Agreement, SOMA) – nemzetközi szerződés tartalmazza. A szerződésnek megfelelően a nemzetközi KBVP misszió állománya köteles betartani a fogadó állam törvényeit. A megállapodások ugyanakkor garantálják, hogy a fogadó országban az EU objektumai sérthetetlenek. Az EU személyzet és járművei szabadon mozoghatnak a misszió működési területén, azokat átkutatni, mozgásukban korlátozni nem lehet. Az EU misszió a feladata ellátásával kapcsolatban tájékoztatást adhat a nyilvánosság számára, amelyet a helyi hatóságok nem cenzúrázhatnak. A megállapodás lehetőséget nyújt a helyi hatóságok és a misszió közötti együttműködési rendszer kiépítésére, különös tekintettel a feladatellátást és a biztonságot érintő információk megosztásra.

3. Néhány EU KBVP misszió mandátuma és feladatai.

Itt az írás terjedelme miatt nincs lehetőség az összes EU KBVP misszió és művelet működésével részletesen foglalkozni. Néhány katonai és rendőri szerepvállalás feladatrendszerén keresztül szeretném röviden bemutatni azt, hogy az EU hogyan járul hozzá a nemzetközi béke, biztonság megteremtéséhez. Részletesebben két katonai művelettel, a Bosznia Hercegovinában működő EUFOR Althea BiH, amely végrehajtói mandátummal rendelkezik, de részt vesz a helyi fegyveres erők fejlesztésében is, valamint az EU NAVFOR Atalanta – tengeri művelet Szomália partjainál – foglalkozom. A polgári/rendőri missziók közül egy végrehajtó feladatokat ellátó és a helyi rendvédelmi és igazságügyi szervek képességeit fejlesztő civil misszió (EULEX Kosovo), egy határellenőrzés hatékonyságát támogató misszió (EUBAM Rafah), és végül egy háborús konfliktus után született tűzszüneti megállapodás betartását ellenőrző civil misszió (EUMM Georgia) feladatrendszerét mutatom be.

3.1. Az EUFOR Althea BiH, végrehajtó feladatokat ellátó katonai művelet

Jogi alapja a Tanács 2004/803/KKBP határozata az Európai Unió boszniai és hercegovinai katonai műveletének megkezdéséről⁴, amely határozat az ENSZ BT 1551. sz

⁴ A Tanács 2004/803/KKBP határozata az Európai Unió boszniai és hercegovinai katonai műveletének megkezdéséről ([https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0803(01)&from=HU)).

határozatán⁵, valamint a Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépésén⁶ alapszik. A művelet mandátuma jelenleg két részre tagozódik: végrehajtó és tanácsadói, kiképzési feladatok. A végrehajtó mandátumát a 1551. sz. Bt határozat, valamint az 2004/570. sz. tanácsi fellépés adja. Eszerint a művelet feladata, hogy:

1. elrettentő erőt biztosítson;
2. biztosítsa a daytoni békemegállapodásban katonai feladatainak végrehajtását;
3. biztosítsa Bosznia-Hercegovinában a biztonságos környezetet.

Az EUFOR Althea mandátuma 2010. évben módosult, kiegészült. Ekkor a Tanács úgy döntött, hogy a művelet mandátuma a végrehajtó feladatai mellett Bosznia-Hercegovina biztonsági szektor reformját támogató feladatokkal is kiegészül, amelynek célja a helyi fegyveres erők védelmi képességeinek növelése, támogatása a NATO-szabványoknak megfelelő működés elérésben.

Érdekesség, hogy a katonai misszió belül 2010-ig működött egy speciális rendvédelmi feladatok ellátására létrehozott, a nemzetközi művelet katonai szervezetébe illesztett Integrált Rendőri Egység (Integrated Police Unit, IPU). Az IPU gerincét képező egységeket olyan tagországok biztosítottak, ahol működnek olyan kettős rendeltetésű, sajátos jogállású katonai szervezetek, amelyek rendvédelmi feladatokat is ellátnak. Például az olasz csendőrség (Carabinieri - azaz „karabélyosok”, utalva ezzel az egykor rendszeresített

⁵ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1551. sz. határozata (<http://unscr.com/files/2004/01551.pdf>).

⁶ Tanács 2004/570/KKBP együttes fellépése (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/autres/bosnia/bosnia%20hu.pdf).

rövidített csővű lövészfegyverre) ⁷ . Olaszországban a csendőrség a fegyveres erők része, a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségében látja el feladatait, de rendőri erőként is működik, alapvetően közrendvédelmi és bűnügyi felderítési feladatokat lát el. Ezen feladatai ellátása során a belügyminiszternek tartozik felelősséggel. A kb. 600 fős IPU az EUFOR parancsnokának közvetlen alárendeltségében tevékenykedett. Önálló mandátummal nem rendelkezett, feladatait az EUFOR politikai felhatalmazása, általános mandátuma alapján látta el, amely elsődlegesen Bosznia-Hercegovina belső biztonságának szavatolását határozta meg a fegyveres katonai művelet számára. Az IPU szerves részét képezte egy különleges nyomozócsoport, valamint tömegkezelési feladatok ellátására felkészített zászlóalj erőjű csapaterős egység. A magyar rendőrség 2006. év végéig egy – jórészt a Készenléti Rendőrség állományával – szakasz erőjű alegységgel és 2010. év végéig, egy 5 fős nyomozócsoporttal vett részt az IPU munkájában. A magyar nyomozócsoport bűnügyi felderítési feladatokat látott el. Fő feladatuk a helyi szervezett bűnözés, terrorizmus elleni küzdelem, valamint a háborús bűncselekmények felderítése volt⁸. A művelethez való csatlakozást az Országgyűlés 128/2004. (XI. 23.) határozatával fogadta el⁹. A műveletben való rendvédelmi szerepvállalásról a

⁷ Az olasz csendőrség honlapja (<http://www.carabinieri.it/multilingua/en/welcome>).

⁸ BODA József: Magyar rendőrök a Balkánon: a magyar rendvédelmi békefenntartás Nyugat-Balkáni tapasztalatai, *Hadtudományi Szemle*, 2019.1.

⁹ Az Európai Unió irányítása alatt végrehajtott balkáni katonai békefenntartó (ALTHEA) művelethez történő magyar hozzájárulásról szóló 128/2004. (XI. 23.) OGY határozat.

kormány 2294/2004. (XI.24.) számú határozatával¹⁰döntött. A rendőrség történetében az IPU részeként első és eddig egyetlen alkalommal vett részt csapatszolgálati feladatok ellátására felkészített és felszerelt magyar rendőri alegység az EU KBVP tevékenységben.

3.2. EUNAVFOR Atalanta végrehajtó feladatokat ellátó katonai művelet

A művelet Szomália partjainál a kalóztámadások és fegyveres rablások felszámolásához járul hozzá. A tengeren elkövetett bűncselekmények, a kalózkodás, fegyver-, áru-, kábítószer-, embercsempészet globális biztonsági fenyegetést jelentenek. A kalózkodás veszélyezteti a tengeri kereskedelemi útvonalak biztonságát, a különböző, Afrikában indított nemzetközi segélyezési programok sikerességét. A Tanácsa 2008/851/KKBP együttes fellépésében¹¹ határozott az EU NAVFOR Atalanta Misszió indításáról, amely fellépés az ENSZ BT 2008-ban elfogadott 1814 sz. határozatával¹² összhangban hozzájárul a Szomáliával szembeni fegyverembargó betartásához, és tevékenyen részt vesz a kalózkodás ellen harcban Szomália partjainál. A misszió mandátumának megfelelően védi az ENSZ Világélelmezési Programjának hajóit és más a térség vizein áthaladó

¹⁰ Az Európai Unió bosznia-hercegovinai válságkezelő műveletének (EUFOR ALTHEA) részeként felállítandó Integrált Rendőri Egységben (IPU) való rendvédelmi szerepvállalásról szóló 2294/2004. (XI.24.) számú Korm. határozat.

¹¹ Tanácsa 2008/851/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0851&from=EN#d1e398-33-1>).

¹² Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1814 sz. határozata (<https://digitallibrary.un.org/record/626781>).

veszélyeztetett hajókat. Részt vesz a kalózkodás és a fegyveres rablások megakadályozásában, megelőzésében és felszámolásában a tengeren. Továbbá másodlagos feladatként: nyomon követi a halászati tevékenységeket Szomália partjainál. Fellép az illegális fegyver- és kábítószerkereskedelem, árucsempészet és az illegális és szabályozatlan halászat ellen. A Tanács-i fellépés összhangban a BT határozattal erős felhatalmazást biztosít a misszió számára, amely alapján felügyeli Szomália part menti területeit, felségvizeit, amelyek a tengerhajózási tevékenységekre, különösen a tengeri közlekedésre nézve veszélyt jelentenek. Megteszi a szükséges intézkedéseket – beleértve erőszak alkalmazását –, hogy a műveleti területen megelőzze az esetlegesen kalóztámadásokat, fegyveres rablásokat, valamint szükség esetén felszámolja azokat. A művelet mandátuma alapján, annak tagjai az elkövetőket elfoghatják, a cselekményhez használt eszközöket lefoglalhatják, az elfogott személyeket a további eljárás lefolytatása érdekében átadják „azon tagállam, vagy a műveletben részt vevő harmadik állam illetékes hatóságainak, amelynek a lobogója alatt a foglyokat ejtő hajó közlekedik, vagy ha ez az állam joghatóságát nem kívánja gyakorolni, annak a tagállamnak vagy harmadik államnak, amely joghatóságát az elfogott személyeken vagy lefoglalt eszközökön gyakorolni kívánja”.

3.3. Az EULEX Kosovo Misszió, amely egy korlátozott végrehajtói jogosítványokkal rendelkező a helyi jogállamiság kiépítését támogató polgári/rendészeti misszió.

A Tanács 2008/124/KKBP együttes fellépésében, hivatkozva az ENSZ BT 1244. sz. határozatára¹³ döntött az EU történetének eddigi legnagyobb és jelenleg is működő polgári missziójának indításáról. A későbbi misszió előkészítése már 2006-ban elkezdődött, amikor is az Unió döntött a Tanács 2006/304/KKBP együttes fellépése¹⁴ alapján egy tervezőcsoport felállításáról és Pristinába küldéséről. A tervező csoport Tanács-i fellépés által felruházva az alábbiakra kapott felhatalmazást:

1. párbeszéd kezdeményezése a helyi intézményekkel és a nemzetközi közöség képviselőivel¹⁵ a leendő EU misszió feladatairól;
2. közös intézkedési terv kidolgozása az ENSZ misszió (Az ENSZ Ideiglenes Igazgatási Missziója Koszovóban/United Nations Interim Mission in Kosovo, UNMIK) egyes meghatározót feladatainak átvételére;
3. a jövőbeni EU misszió logisztikai támogató rendszerének tervezése, biztonsági helyzet elemzése, lehetséges fenyegetések felmérése.

¹³ Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 sz. határozata (<https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244>).

¹⁴ A Tanács 2006/304/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006E0304&from=HU>).

¹⁵ Ebben az időben Koszovó a nemzetközi közöség irányítás alatt ált, függetlenségét, Szerbiától való elszakadását 2008. február 17-én nyilvánította ki.

Maga az EULEX Kosovo Misszió 2008-ben indult. A misszió teljes létszáma a 2008-2012. közötti időszakban kb. 3000 fő volt. Ebből az Európai Unió tagállamai és a misszióhoz csatlakozott nem uniós tagországok, úgynevezett hozzájáruló partnerként (USA, Norvégia, Svájc, Kanada és Törökország) elhatározása alapján 2210 rendőrt, vámtisztviselőt és polgári igazságügyi szakértőt ajánlottak fel az misszióba¹⁶. Ezen kívül a misszió munkáját támogatta kb. 1100 helyi alkalmazott, tolmácsok, logisztikai kiszolgáló személyzet. A jelenlegi jóváhagyott létszám 420 fő¹⁷. A misszió mandátumából adódó alapvető feladata a helyi rendészeti és igazságügyi szervek képességfejlesztése, a nemzetközi normák szerint működésük támogatása, tagjai mentorálása. A misszió célja: *egy politikai befolyástól mentes, elszámoltatható, átlátható rendészeti és igazságügyi rendszer* kiépítésének támogatása az országban. A fenti feladatokon túl az EULEX-nek egyes speciális területeken végrehajtói jogosítványi is voltak, vannak. A misszió egészét tekintve az ilyen mandátummal rendelkező egységek száma már 2008-ban is alacsony volt és folyamatosan csökken, hiszen az EU feladata elsődlegesen a helyi rendészeti és igazságügyi szervek képességeinek fejlesztése a megfigyelésen, mentoráláson, tanácsadáson keresztül.

A végrehajtói feladatokat ellátó egységben szolgálatot teljesítő rendvédelmi szakemberek teljes jogkörrel eljárhattak egyes kiemelt ügyekben. Ezek olyan szervezett bűnözéssel, korrupcióval, háborús bűncselekményekkel, terrorizmussal kapcsolatos ügyek, ahol a helyi rendőrség nem tudott, vagy nem akart hatékonyan fellépni. Ezen estekben a nemzetközi misszió érintett állománya a helyi jogszabályok, a helyi büntető

¹⁶ A felajánlott teljes létszámot sohasem sikerült feltölteni.

¹⁷ EULEX Kosovo Misszió honlapja (<https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>).

törvénykönyv és büntető eljárásjogi törvény szerint kellett, hogy eljárjon.

A jelenleg kis létszámú, nyomozati cselekmények végző aleggységek már új ügyet nem nyithatnak. A misszió mandátuma a Tanács (KKBP) 2018/856 határozatával¹⁸ módosult. Önállóan az EULEX 2018. június 08-óta nyomozást nem folytathat, azt Koszovó területén a helyi hatóságok végezhetik, a misszió csak műveleti támogatást nyújt a helyi rendészeti szerveknek az ilyen esetekben. Végrehajtói mandátummal már csak tanúvédelmi feladatokat lát el önállóan a misszió és rendelkezik egy csapaterős egységgel is. Jelenleg a korábbi többnemzetiségű rendvédelmi zászlóaljából – francia és olasz csendőrség, lengyel rendőrség egy-egy százada – már csak a lengyel század van a műveleti területen. Feladatuk az EULEX objektumainak, személyzetének védelme. Továbbá a helyi rendőrség mögött, annak kérésére „második reagáló erőként” léphet fel tömegkezelési feladatokban. Jelenleg a misszió már a kivonulási szakaszában van, létszáma folyamatosan csökken, A misszióban korábban hazánk (2008-2014 között) jelentős szerepet vállalt, a több mint ötven fős magyar rendészeti kontingens tagjai közül többen magas vezetői beosztásokat töltenek be a rendőri, vám és pénzügyőri komponensben, büntetés végrehajtási szakemberek az igazságügyi komponensben¹⁹. A rendészeti szakemberek mellett magyar bírók és ügyészek is részt vesznek az EULEX munkájában.

¹⁸ a Tanács (KKBP) 2018/856 sz. határozata (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0856&from=EN>).

¹⁹ A többször módosított, az Európai Unió nyugat-balkáni polgári tevékenységében való magyar részvételről szóló 2250/2007. (XII.23.) Korm. határozat 55 főben maximalizálta a magyar hozzájárulást.

3.4. EUBAM Rafah a határellenőrzés hatékonyságát támogató polgári/rendészeti tanácsadó misszió

A határok biztonsága az egész világon felértékelődött. Az EU 11 civil /rendőri missziója közül többnek a mandátumában meghatározott egyetlen, fő feladata a helyi határrendészeti szervek képességének fejlesztése, hatékonyságának növelése tanácsadason, mentoráláson, képzésen keresztül. Ennek megfelelően a politikai döntéshozatal, a jogi felhatalmazás kialakítása is ennek megfelelően – a helyi határbiztonság erősítése, amelyen keresztül az EU-ba irányuló illegális migráció csökkenthető – történik.

Az arab-izraeli szembenállás a világ egyik legrégebbre visszanyúló, jelenleg is zajló konfliktusa. A múlt század közepe óta folyamatosan, változó intenzitással zajlik a politikai, gazdasági és gyakran fegyveres konfliktus a szemben álló felek között. Az EUBAM Rafah Misszió működésének jogi alapját a Tanács 2005/889/KKBP együttes fellépése²⁰, a Palesztin Hatóság és Izrael Állam között 2005. november 15-én aláírt „Szabad Mozgásról és Átjárásról Szóló Egyezmény”²¹, a Palesztin Hatóság és Egyiptom képviselői által aláírt „Rafahi Határátkelővel Kapcsolatos Egyezményes Irányelvek”²² adják. Az egyezményes irányelvek utolsó

²⁰ Tanács 2005/889/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005E0889&from=EN>).

²¹ A Palesztin Hatóság és Egyiptom között aláírt Szabad Mozgásról és Átjárásról Szóló Egyezmény (<https://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/u173/Agreement%20on%20Movement%20and%20Access.pdf>).

²² A Palesztin Hatóság és Egyiptom között aláírt Rafahi Határátkelővel Kapcsolatos Egyezményes Irányelvek (<https://www.eubam-rafah.eu/sites/default/files/u173/Agreed%20Principles%20for%20Rafah%20Crossing.pdf>).

bekezdése tér ki arra, hogy a Gáza övezetet Egyiptommal – és azon keresztül a világgal – összekötő rafahi határátkelőhely a Palesztin Hatóság határrendészeti és vámszervei által a nemzetközi normák szerinti működtetésének támogatásához harmadik felet kér fel, amely fél az EU. A mandátuma szerint az EUBAM misszió aktívan felügyeli, ellenőrzi és értékeli az átkelőhelyen működő rendészeti szervek munkáját, támogatja azok hatékony, nemzetközi normák szerinti működését. A misszió 2005 év végén kezdte meg tevékenységét, teljes műveleti létszáma 86 fő volt (jelenlegi létszám 17 fő²³). A misszió határrendész és vám szakértői 7/24 munkarendben láttak el szolgálati feladatokat a rafahi személyforgalmi határátkelőhelyen, a Kerem Shalom teherforgalmi terminálon, valamint Gáza városban műveleti központot működtettek. A Hamasz 2007. évi gázai hatalom átvétele után az EUBAM Rafah Misszió, az EU Tanácsának döntése után visszavonásra került az övezetből, és csökkentett létszámmal, jelenleg Izrael területén diszlokál és onnan látja el a törvényes Palesztin Hatóság határrendészeti és vám szervei tagjainak képzését, mentorálását. A nemzetközi közösség a Hamaszt terrorszervezetnek tekinti, nem ismeri el a 2007-es hatalom átvétel legitimitását- Az Unió csak a ramallahi (Ciszjordánia) székhellyel működő törvényes Palesztin Hatóságot tekinti partnernek. A 2014-es év óta Hamasz és a törvényes Palesztin Hatóság közötti megállapodás értelmében „többször” megalakult a „palesztin egységkormány”. A két fél közötti megállapodás egyik lényeges eleme volt a törvényes Palesztin Hatóság tagjainak visszatérése a jelenleg a Hamasz által ellenőrzött rafah-i határátkelőhelyre. Ennek megfelelően az EUBAM Rafah Misszió elindította a Palesztin Hatóság

²³ EUBAM Rafah Misszió honlapja (<https://www.eubam-rafah.eu/en/node/5054>).

Határrendészeti Szerveinek Gázába való visszatérését támogató projectjét. A project részét képezések, konferenciák, szakmai műhelyviták, tanulmányutak szervezése és megfelelő technikai fejlesztések végrehajtása képezik. A képzéseken résztvevő palesztin határrendőrök és vámós szakemberek az integrált határigazgatásról, a határrendészeti tevékenység szervezéséről, a nemzetközi normák szerinti végrehajtásáról, az emberi jogokról, a határátkelőhelyek biztonságos üzemeltetéséről, a határon átnyúló illegális tevékenységek, áru-, fegyver-, kábítószer-, embercsempészet elleni hatékony fellépésről, a korrupció elleni küzdelem módszereiről kaptak, kapnak ismereteket. A helyi politikai és szakmai felsővezetés az EU Integrált Határigazgatási Startégiját²⁴ tartja követendő példának és azt megfelelő eltérésekkel, a helyi viszonyok figyelembevételével szeretné megvalósítani, amelyhez az EUBAM Rafah Misszió megfelelő szakmai támogatást nyújt. Az Unión belül, politikai szinten többször felmerült a misszió megszüntetésnek gondolata a Rafah-ra való visszatérés sikertelensége miatt. Ezt a legtöbb EU tagország nem támogatta, mivel ez egyfajta „cserbenhagyása” lenne a Palesztin Hatóságnak. Ezért bár csökkentett létszámmal, de misszió továbbra is működik, támogatja a legitim palesztin határrendészeti szerveket. Így a palesztin határrendészeti és vám szervek egy esetleges politikai megegyezést követően bármikor képesek arra, hogy rövid időn belül visszatérjenek

²⁴ ICMPCD: Guidelines For Integrated Border Management In The European Commission External Cooperation Extracted Version 2015./ICMPD: Iránymutatások Az Integrált Határigazgatás végrehajtásához Kivonatolt változat 2015.

(<https://www.icmpd.org/file/download/48352/file/Guidelines%20for%2020Integrated%20Border%20Management%20in%20the%20European%20Commission%20External%20Cooperation%20-%20Extracted%20Version%20EN.pdf>).

Gázába és átvegyék az összes határátkelőhely ellenőrzését, valamint készek arra, hogy a tengeri és szárazföldi határokat a nemzetközi normáknak megfelelően az EU támogatásával őrizzék.

3.5. EUMM Georgia Misszió.

Az egyetlen civil KBVP missziót, amely, a többi misszióval ellentétben nem hajt végre konkrét rendvédelmi feladatokat a fogadó ország területén és nem a helyi hatóságok képességfejlesztése a mandátumában meghatározott feladata. Az orosz–georgiai (grúz) ²⁵ háború, 2008 augusztusában lezajlott fegyveres konfliktus Georgia és az orosz támogatású Dél-Oszétia és Abházia között. Georgia 2008. augusztus 7-én, a pekingi olimpia nyitó napján, fegyveres támadást indított a Dél-Oszétiában állomásozó orosz erők ellen, hogy visszafoglalja, az állaspontja szerint a területéhez tartozó szakadár tartományt. Az egy hétig tartó fegyveres konfliktusban az oroszok ellentámadásba mentek át és bevonultak Georgia területére. Nicolas Sárközy, az EU soros elnökségét ellátó Franciaország elnöke közvetítésével sikerült fegyverszünetet kötni. Augusztus végére az orosz csapatok nagy része kivonult Georgia területéről. Az orosz államfő, a francia elnökkel és az EU más képviselővel folytatott tárgyalásai után vállalta, hogy október közepéig kivonják az orosz katonákat Georgiából, ha az EU addig 200 fegyvertelen, civil megfigyelőt telepít a Georgia-Dél-Oszét és Georgia-Abház adminisztratív határvonalra A misszió egyik jogi alapját

²⁵ Georgia vagy Grúzia?
(<https://regi.hirkozpont.magyarorszag.hu/hirek/georgia20110722.html>).

az EU támogatással, a szemben álló felek között aláírt úgynevezett hatpontos megállapodás²⁶ képezi.

Amely szerint:

1. a szemben álló felek nem folyamodnak erőszakhoz;
2. az ellenségeskedés végleges befejezése;
3. a humanitárius segítélyekhez való hozzáférés biztosítása a rászorulóknak számára;
4. a georgiai fegyveres erőknek vissza kell vonulniuk eredeti bázisaikra;
5. az orosz katonai erőknek vissza kell vonulniuk a háború kitörése előtti állásaikba, a nemzetközi megfigyelők megérkezéséig az orosz békefenntartó erők szavatolják a biztonságot;
6. nemzetközi tárgyalások megkezdése Abházia és Dél-Oszétia biztonsága és stabilitásáról.

A Tanács 2008. szeptemberében hagyta jóvá a 2008/736/KKBP együttes fellépést²⁷, amely meghatározta az EUMM Misszió mandátumát, feladatait. Az EUMM Georgia, a felek tevékenységének – többek között a hatpontból álló megállapodás és az azon alapuló végrehajtási intézkedések teljes körű betartásának – megfigyelését végzi civil megfigyelőkkel. A misszió feladatai ellátása során együttműködik különösen ENSZ-el és az EBESZ-el. A misszió fő céljai a stabilizáció, normalizáció és a bizalom építése a szemben álló felek között. A misszió Területi Irodáiba telepített megfigyelőinek fő feladata, a Georgiát Abháziától és

²⁶ Six Point Agreement/Hatpontos megállapodás ([https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.PRES-08-236_EN%20\(1\).pdf](https://www.eumm.eu/data/file_db/factsheets/.PRES-08-236_EN%20(1).pdf)).

²⁷ A Tanács 2008/736/KKBP együttes fellépése (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008E0736&from=EN>).

Dél-Oszétiától elválasztó adminisztratív határvonal mentén történő csapatmozgások megfigyelése, a hatpontos egyezményben foglaltaknak megfelelően. A misszió megbízatása Georgia területére az ország nemzetközileg elismert határain belülre terjed ki. Az Abháziában és Dél-Oszétiában működő, de facto hatóságok nem engedélyezik a misszió tagjainak a területükre történő belépést. A misszió fő feladata megakadályozni a fegyveres konfliktus kiújulását, valamint segítség nyújtás abban, hogy a két szakadár terület Georgiától elválasztó adminisztratív határvonalakon működő átkelőhelyeken a helyi lakosok a szükséges engedélyek birtokában, akadálytalanul átléphessenek, kapcsolatot tartsanak a túldalon élő rokonokkal, családtagokkal, megművelhessenek a határvonal túloldalon lévő földjeiket. Továbbá ellenőrzik a hatpontos megállapodás szerint a szembenálló felek fegyveres erőinek helyzetét, mozgását, jelentik a megállapodás esetleges megsértését. Figyelemmel kísérik a helyi határrendészeti, rendvédelmi, közigazgatási szervek munkáját, az emberi, kisebbségi jogok betartását.

4. A békefenntartó, nemzetközi válságkezelő tevékenységben való részvétel hazai szabályozása a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tekintetében, különbözősége, hasonlóságok

Magyarország az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulója és a jövőben is az kíván maradni, amelyet a 2020. évben elfogadott új Nemzeti Biztonsági Stratégiája (NBS) is megerősít. Ez hazánk szövetségi kötelezettsége, de emellett az európai stabilitást befolyásoló távoli régiókban zajló nemzetközi válságkezelő műveletek Magyarország alapvető biztonságpolitikai érdekeit is szolgálják.

Magyarország a nemzetközi szervezetek (NATO, EU, ENSZ, EBESZ) keretében, nemzeti érdekeivel összhangban a jövőben is aktívan részt kíván venni a nyugat-balkáni, a közel-keleti, az afrikai, a közép-ázsiai és más, az Unió biztonságára negatív hatást gyakorló térségekben kialakult válságok kezelése és kiváltó okainak megszüntetése érdekében. Továbbá részt vállal a konfliktusok utáni stabilizációs és újjáépítési feladatokból.

Magyarország Alaptörvénye 47. cikke értelmében a Magyar Honvédség külföldi feladatellátásával kapcsolatos döntési jogkör megoszlik a Kormány és az Országgyűlés között. A NATO és az Európai Unió műveleteiben történő szerepvállalásról a Kormány, más nemzetközi katonai fellépésről pedig az Országgyűlés határoz. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény²⁸ 36§ c. alapján: „a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, válságkezelési és humanitárius feladatok – teljesítése” alapfeladatként határozza meg a honvédség számára nemzetközi válságkezelő, békefenntartó tevékenységben való részvételt. A békeműveletek körében az alábbi tevékenységeket fogalmazza meg:

- békefenntartás;
- humanitárius művelet;
- külföldi hadművelési területen végzett humanitárius tevékenység.

Minden a Magyar Honvédség részvételével zajló nemzetközi válságkezelő, békefenntartó szerepvállalást országgyűlési vagy kormányhatározat előz meg. Annak hatályba lépése után

²⁸ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>).

a határozatban foglaltak szerint – létszám, felszerelés, feladat, stb. – a honvédség részt vesz a tevékenységben, biztosítja a szükséges létszámot, felszerelést. Így a tevékenység jól tervezhető.

A rendőrség, más rendvédelmi szervek esetében nem ennyire egyértelmű a helyzet. Bár az Európai Unió Válságkezelő Erőéhez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000 (IX.21.) kormányhatározat²⁹, a katonai erő mellett rendészeti erőt és képességeket ajánlott fel Magyarország részéről, valamint a NBS 138. pontja kiemeli, hogy „Fel kell készülnünk a nemzetközi válságkezelésben növekvő szerepet játszó, megfigyelő, mentoráló és tanácsadó jellegű polgári missziókban történő nagyobb szerepvállalásra is.” Továbbá a 1994. évi XXXIV. törvény³⁰ a Rendőrségről 1§ 17. szerint a rendőrség „részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.” Így a nemzetközi válságkezelési tevékenységben való részvétel bekerült a rendőrség alapfeladatai közé.

Viszont honvédséggel ellentétben a jelenleg működő EU KBVP polgári/rendőri missziók közül csak az EULEX Kosovo Misszióba történő részvételről született kormány határozat, amely 55 főben maximálta a magyar rendvédelmi szerepvállalást. De annak betartására már sem az EU sem a magyar kormányzat nem fektet olyan hangsúlyt, mint a katonai

²⁹ Az Európai Unió Válságkezelő Erőéhez való magyar hozzájárulásról szóló 2224/2000 (IX.21.) Korm. határozat (<https://njt.hu/jogszabaly/2000-2224-30-22>).

³⁰ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv>).

missziók esetében (2019-óta egyetlen magyar rendőr vagy rendészeti szakember nem szolgál a misszióban). Így rendvédelmi erővel – bár kormányhatározatban vállalta – Magyarország nem vesz részt a Balkánon zajló EU válságkezelési tevékenységben.

A többi, jelenleg magyar részvétellel zajló EU polgári/rendőri misszióval kapcsolatban nem született kormány határozat. Az azokban való rendvédelmi részvételt a Belügyminisztérium és Külgazdasági és Külügyminisztérium előzetes szakmai egyeztetése után, a belügyminiszter haddja jóvá. Hasznos lenne, ha minden Olyan EU KBVP civil/rendőri hozzájárulásban, amelyben hazánk aktívan részt kíván venni, a politikai szándéknyilatkozaton ³¹ túl szülessen kormányhatározat, amely meghatározza a felajánlott rendőrök, rendészeti és civil szakértők számát. Így a tevékenység nemzeti szinten is jobban tervezhető, számon kérhető.

5. Összegzés.

Európa szomszédságának biztonsági környezete ingatag, és várhatóan hosszútávon az is marad. Észak-Afrikában, a Közel-Keleten, Közép-Ázsiában, a volt Szovjet utódállamokban az instabilitás, valamint az államon belüli és államközi konfliktusok jelen vannak, új konfliktus kitörése bármikor bekövetkezhet. Ezek az instabil régiók olyan hatásokat, biztonsági kockázatokat generálnak, amelyek többek között az EU-t is érintik, mint például a növekvő migráció, a nemzetközi szervezett bűnözés és a nemzetközi terrorizmus terjedése.

³¹ Magyarország az egyik elkötelezett EU tagország, amely a különböző válságok helyi kezelését tartja a legjobb megoldásnak az EU-t érintő biztonsági kihívások csökkentésére.

Az EU válságkezelési tevékenysége során a puha erő („soft power”) alkalmazására törekszik. A jelenleg zajló 18 misszió és művelet közül csak négy rendelkezik teljes vagy részleges végrehajtói mandátummal. A fogadó fél belülegyeibe csak segítő szándékkal, tanácsadók, megfigyelők, kiképzők vezényletével, kismértékben igyekszik beavatkozni. Ez egyrészt köszönhető az EU külpolitikájának, másrészt döntéshozatali mechanizmus – tagállamok konszenzusán alapuló döntés szükségessége – miatt nehezen elképzelhető, hogy az erő alkalmazását egy adott térségben minden tagország egyformán támogatná. Továbbá az egyes térségekben a volt gyarmattartó Nyugat-európai országok részéről történő fegyveres beavatkozás nem biztos, hogy elérné a kívánt célt. Ebben a megközelítésben a helyi hatóságok képesség fejlesztésén van inkább a hangsúly.

Ahogy bevetetőben is említésre került, az EU-n belül a katonai és polgári/rendőri szerepvállalás élesen elválik egymástól. Az Unió ennek megfelelően a katonai és polgári/rendőri tevékenységeket elválasztja, külön kezeli. Különbözik katonai és rendőri missziók tervezésének menete, jogi alapok kialakítása. A tevékenységek még akkor sem keverednek össze, amikor az EU KBVP egy ország területén katonai és rendőri erőkkel részt vesz a válságkezelésben. Ilyen például Szomália, ahol működik egy a polgári hajózás biztonságát fejlesztő rendészeti misszió (EUCAP Somalia) és működik egy katonai képességeket fejlesztő kiképző misszió (EUTM Somalia). A két misszió feladatellátása során együttműködik, de a mandátumuk, a működésük jogi alapjai eltérnek, jól mutatva, hogy uniós szinten a katonai és rendvédelmi feladatok elkülönülnek.

