

Ötvenéves az Európai Közösség

A BIZTONSÁGI TANÁCS REFORMJÁNAK KÉRDÉSEI
AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK SZEMSZÖGÉBŐL*

ALLAN F. TATHAM
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

Bevezetés

Tisztelt Elnök úr, Hölgyeim és Uraim! Köszönöm a meghívást erre a konferenciára, melynek keretében előadásomban az Európai Unió tagállamainak szemszögéből fogjuk megvizsgálni a Biztonsági Tanács reformjának kérdéseit. Annak érdekében, hogy megértsük egy ilyen reform megvalósulásának környezetét, elsőként a vonatkozó hatályos jogszabályokat mutatom be, majd az EU országok Biztonsági Tanácsot érintő együttműködésének jelenlegi gyakorlatát vizsgálom. Előadásom utolsó részében néhány lehetséges, az elkövetkező években megvalósuló reform-lehetőséget vázolok fel.

A jogszabályi környezet

Az EU országok ENSZ Biztonsági Tanácsot érintő együttműködése keretszabályainak I központi részét az EU szerződés 19. cikke tartalmazza. A cikk első bekezdése szerint „a tagállamok összehangolják cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon”, továbbá „[a tagállamok] ezeken a fórumokon képviselik a közös

* A PPKE JÁK Európai és Nemzetközi Közjogi Tanszéke által 2007. május 9-én, a Magyar ENSZ Társasággal közösen, „Az Európai Közösség és az ENSZ” címmel rendezett konferencián tartott előadás bővített változata.

¹ Az ENSZ és az EU kapcsolatának kérdésköréről lásd P. LUIF: EU Cohesion in the UN General Assembly. EU Institute for Security Affairs. *Occasional Papers* No. 49, EUISSA, Paris, December 2003; J. WOUTERS: The European Union as an actor within the United Nations General Assembly. In V. KRONENBERGER (ed.): *The European Union and the international legal order: discord or harmony?* The Hague: TMC Asser Press, 2001, 375.

álláspontokat”. Nagyobb jelentőséggel bír a Biztonsági Tanáccsal kapcsolatos ügyekre vonatkozóan ezen cikk második bekezdése, mely szerint „azok a tagállamok, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot.” A bekezdés egy külön, azon országokat érintő utalással folytatódik, melyek a Biztonsági Tanács állandó tagjai: „Azok a tagállamok, amelyek állandó tagjai a Biztonsági Tanácsnak, feladataik ellátása során – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül – gondoskodnak az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről.”

Az alábbiakban röviden elemezném a Szerződés fentebb idézett rendelkezéseit.² Az első bekezdésben szereplő általános kötelezettséget illetően sok minden az „összehangolás” fogalmának értelmezésétől függ. A fogalom rendkívül rugalmas, mely teret ad mind a szűk, mind pedig a tág értelmezésnek, és kevésbé veszi figyelembe az elérendő célt, mint a követendő eljárásokat. „A közös álláspontok képviselését” illetően egyértelmű, mégis fontos megjegyezni, hogy azokat mindaddig nem lehet képviselni, míg nem kerültek megfogalmazásra. Sőt, az „a” határozott névelő használata a mondatban azt jelzi, hogy e kötelezettség a Közös Kül- és Biztonságpolitikára („CFSP”) vonatkozó szabályok által formálisan elfogadott közös álláspontokra utal. A 19. cikk ezen olvasatából levont következtetés tehát meglehetősen egyértelműnek tűnik: amennyiben az EU az ENSZ-ben mint szervezetben, illetve a Biztonsági Tanácsban, mint az ENSZ fő szervében történő befolyásszerzésre törekszik, rendkívül előnyös lenne olyan kérdésekben közös álláspontokkal rendelkeznie, melyek a Biztonsági Tanács hatáskörébe tartoznak, azaz lényegében a békével és biztonságpolitikai ügyekkel kapcsolatos kérdések vonatkozásában.

A 19. cikk második bekezdését illetően különbséget kell tenni általában a Biztonsági Tanács EU-s tagjai, azaz az állandó és nem állandó tagjai, valamint a Biztonsági Tanács Európai Unió állandó tagjai között. Az előbbieket kötelezettséggel rendelkeznek. Az első, hogy egymás között „egyeztetnek”, a második pedig, hogy „teljes körűen tájékoztatják” azon többi tagállamot, melyek nem tagjai a Biztonsági Tanácsnak. A Biztonsági Tanács Európai Unió tagországai közti egyeztetés kötelezettsége meglehetősen dinamikus, mivel interaktív ötlet- és véleménycserét igényel. Az információ megosztásának kötelezettsége a Biztonsági Tanácson kívüli EU tagállamokkal első látásra jóval statikusabb kötelezettségnek tűnik, azonban, ahogy azt majd látni fogjuk, a tagállamok „teljes körű” tájékoztatásának kötelezettsége immár túllépett az egyszerű információ-megosztáson, és egyfajta konzultációvá fejlődött.

Meglepő, hogy a Biztonsági Tanács Európai Unió állandó tagjaira rótt kötelezettségek túlmennek az általában a tagokra vonatkozó kötelezettségeken, és így különösen azokon, melyek a Biztonsági Tanács nem állandó tagjaira vonatkoznak. A Biztonsági Tanács Európai Unió állandó tagjai kötelezettsége tehát, hogy „gondoskodjanak az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről”. Ez egy meglehetősen tág felhatalmazás, mivel az Unió álláspontok (nem csak a „közös álláspontok”) és különösen az Unió érdekek lefednek lényegében mindent, amit az Unió képvisel.

² K. SMITH: Reflections on EU Co-ordination in the UN. *Fornet CFSP Forum*, Vol. 2, Issue 1, January 2004, 1–3; <www.fornet.info>; K. VERLIN LAATIKAINEN: Assessing the EU as an Actor in the UN. uo. 4–9.

Ez a meglehetősen tág felhatalmazás azonban egy nagyon fontos korlátozással mégis szűkül: a Biztonsági Tanács Európai Uniós állandó tagjai „az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül”³ gondoskodnak az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről.

EU-jelenlét a Biztonsági Tanácsban – egy szék, vagy egy hang

Az európai Közös Kül- és Biztonságpolitika („CFSP”), illetve az európai Biztonság- és Védelmi Politika („ESDP”) erejét és hatását a Biztonsági Tanács előtt fekvő ügyekre legelőször is az EU tagállamok pusztán jelenléte biztosítja Biztonsági Tanácsban. Annak ellenére, hogy a jelenlét önmagában nem elégséges ok arra, hogy a CFSP és az ESDP tényleges hatást gyakoroljanak a Biztonsági Tanács ügyeire, annak mégis szükséges feltételeit jelentik.

Amint ez köztudott, az EU, mint olyan, nincs jelen a Biztonsági Tanácsban. Nem is tagja az Egyesült Nemzetek Szervezetének.⁴ Még azt sem mondhatjuk, hogy az EU állandó és nem állandó Biztonsági Tanács tagjain keresztül „képviselteti” magát a Biztonsági Tanácsban, hiszen ilyen képviselő jogilag nem létezik.

Javier Solana EU főképvisele az iraki konfliktussal kapcsolatban adott interjújában⁵ egy egységes Biztonsági Tanács-beli EU képviselőt, azaz az EU Biztonsági Tanács székének hiányáról panaszkodott: „Az EU egy helytel sem képviselteti magát az ENSZ-ben [...] Ami az EU-nak és nekem is nehézséget okoz, hogy az EU négy tagállama tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának. Képzelnék csak el, milyen hatása lehetett volna Európának, ha egy hanggal szólal meg! A lecke, amit tanultunk, hogy Európa elveszti a befolyását, ha nem egységes hanggal beszél.”⁶ Igaza van Solananak? Tényleg jelentős változást hozott volna egy EU-s szék?⁷

A tisztánlátás kedvéért, engedjék meg, hogy felhívjam a figyelmet néhány fontos különbségre. Mindenek előtt az üzenet-közvetítő („szék”) és az üzenet („hang”) közti

³ Ez a tág felhatalmazás, illetve az azzal járó megszorítás kizárólag a Biztonsági Tanács Európai Uniós állandó tagjaira terjed ki, így az nem vonatkozik a Biztonsági Tanács nem állandó tagjaira. Az EUSz fenti különbségtétele az állandó és nem állandó tagok között nem vezethető vissza az ENSZ Alapokmány Biztonsági Tanácsáról szóló egyik érdemi (nem eljárási jellegű) rendelkezésére sem (ENSZ Alapokmány, „Feladatok és Hatáskör” fejezet 24–26. cikkek), az ugyanis nem él ezzel a megkülönböztetéssel. Lsd. K. MAHBUBANI: *The Permanent and Elected Council Members*. In D. M. MALONE (ed.): *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Rienner, 2004.

⁴ Az Európai Uniónak nincs jogi státusza az ENSZ-ben. Nem rendelkezik jogi személyiséggel, azonban még ha rendelkezne is azzal, nem válhatna taggá, tekintve, hogy nem állam. (ENSZ alapokmány, 4. cikk). Az EK ugyan 1974 óta megfigyelőként vesz részt az ENSZ Közgyűléseken, azonban ez a Közös Kül- és Biztonság Politika és az Európai Biztonság és Védelmi Politika vonatkozásában nem sokat ér, tekintettel, hogy azok az EK hatáskörén kívül esnek.

⁵ Die Welt-nek 2003. március 23-án.

⁶ S. BISCOP – E. DRIESKENS: *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*. In K. SMITH – K. LAATIKAINEN (ed.): *Intersecting Multilateralisms: The European Union and the United Nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, 118–119.

⁷ J. WOUTERS: *The Union Minister for Foreign Affairs: Europe’s Single Voice or Trojan Horse?* In J. W. DE ZWANN – J. H. JANS – F. A. NELISSEN (ed.): *The European Union. An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*. The Hague: TMC Asser Press, 2004, 77–86.

különbségre. Az EU-nak elsősorban azzal kellene foglalkoznia, hogy üzenetei egyértelműek legyenek, és nem feltétlenül azzal, hogy azokat egy üzenet-közvetítő közvetítse. Bármennyi EU-üzenet-közvetítőt használhatunk, ami számít, hogy ugyanazt az üzenetet közvetítsék. Még azt is feltételezhetjük, hogy az európai befolyás a Biztonsági Tanácsban csak erősödne, ha több szóvivő lenne, feltéve, hogy mind ugyanazt a nyelvet beszélnék. Solananak igaza van abban, hogy Európa elveszti befolyását, ha nem egy hanggal szólal meg, azonban ez önmagában nem tesz szükségessé egy önálló EU-s helyet a Biztonsági Tanácsban. Nem szabad összetévesztenünk a székét a hanggal, az üzenet-közvetítőt az üzenettel. Az egy hang számít és nem az egy szék.

Másodsorban a Biztonsági Tanácson belüli egy EU-s székkel kapcsolatos vita vonatkozásában vigyáznunk kell arra, hogy ne váljunk a 'petitio principii' hibájának áldozatául. Az egy EU-s hely önmagában nem garantálta volna a koherens EU-politikát Irak ügyében. Ebben az esetben valószínűleg az EU hangja halvány hang lett volna. Hangsúlyozom, hogy segít, ha a dolgok logikáját lefektetjük: az EU hangjának ereje az EU megfogalmazandó politikájának erejétől függ, nem pedig fordítva. Itt kell kezdenünk: koherens, egységes EU politikák kidolgozásával (lehetőleg közös álláspontok formájában), amelyeket hatásosan „hangoztathatunk” (egy EU-s széken keresztül, vagy talán inkább több EU tagállam helyén keresztül) a Biztonsági Tanácsban. Ez az EU befolyásának megjelenítéséhez vezető út. Amint láthatjuk, ebben a folyamatban a helyszínt áttettük New Yorkból, ahol a politikákat „hangoztatni” kell, Brüsszelbe, ahol a politikákat először is ki kell dolgozni: a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER), és a Miniszterek Tanácsa keretében.

EU-egyeztetési politikák az ENSZ biztonsági tanácsi ügyekben

Nehéz kérdés, hogy a Biztonsági Tanács Európai Unió tagországai a Biztonsági Tanácsban tárgyalt ügyekkel kapcsolatban mennyire vannak az EU politikákhoz kötve.⁸ Láttuk, hogy az EU szerződés fontos korlátot állít fel a tagállamoknak azon kötelezettség vonatkozásában, mely szerint gondoskodniuk kell az Unió álláspontjainak, illetve érdekeinek védelméről, ám ezt „az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül” kell megtenniük. E korlátozásnak két értelmezése lehetséges: egy szűk, jogi vetületű értelmezés, valamint egy tágabb, politikai jellegű értelmezés.

A 19. cikk „fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül” korlátozásának szűk értelmezése a következő: az ENSZ Alapokmányának 103. cikke kimondja, hogy az Alapokmány által előírt kötelezettségek felülírják a más nemzetközi szerződésből származó kötelezettségeket. Egy ilyen, az Alapokmányból származó kötelezettséget tartalmaz annak 24. cikke: az „azonnali és hatékony cselekvés” követelményét, melynek vonatkozásában a „nemzetközi béke és biztonság fenntartásának elsődleges felelőssége” a Biztonsági Tanácsot terheli.

Az EU szerződés 19. cikkének szűk értelmezése szerint a „fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül” korlátozása magában hordozza annak a lehetőségét, hogy a Biz-

⁸ M. FARRELL: EU Representation and coordination within the United Nations. In LATIKAINEN – SMITH i. m. 27.

tonsági Tanács Európai Unió tagja az ENSZ alapokmány 24. cikke szerinti azonnali és hatékony cselekvés követelményének megfelelően olyan kérdésekben is állást foglaljon, amelyben (még) nincs közös EU-s álláspont. Ebben az esetben a tagállam saját belátása szerint cselekedhetne.⁹ Ez az értelmezés nemcsak szűk és jogi jellegű, hanem közhelyszerű is: ha nincs közös EU álláspont, amit védeni lehetne, a „fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül” korlátozása egyszerűen vitatottá válik.

A 19. cikk tágabb értelmezése éppen az előbbiekkal ellentétben az lenne, hogy a Biztonsági Tanács Európai Unió tagjának ENSZ Alapokmány szerinti kötelezettségei esetenként ellentmondásba kerülhetnek az EU álláspontokkal és érdekekkel, melyeknek védelméről a kérdéses tagállamnak rendszerint gondoskodnia kell. Ez továbbá azt is jelentené, hogy ilyen esetekben az Alapokmány szerinti kötelezettségek érvényesülnének. Ebben az összefüggésben a következő tényezők vehetők figyelembe.

Legelőször is a Biztonsági Tanács tagjai a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozó elsődleges kötelezettségük gyakorlása során mind a 192 ENSZ tagállam képviselőjében járnak el.¹⁰ A Biztonsági Tanács felelősséggel eljáró EU-s tagjának, miközben teljes mértékben jogosult az EU közös álláspontjának védelmére, figyelembe kell vennie a szélesebb tagság álláspontjait és érdekeit is. Másodszor pedig mikor a Biztonsági Tanács egy Európai Unió tagja a Biztonsági Tanácsban „szerepel”, egy másik világba lép át, melynek megvannak a maga eljárási szabályai, hallgatólagos megállapodásai, tárgyalási kultúrája és politikai dinamikája. Miközben kétségtelenül az EU (közös) álláspontok és érdekek megfelelő védelme kellene legyen a fő szabály, könnyen elképzelhetők olyan helyzetek, melyekben az ilyen védelem szembe kerülhet az uralkodó dinamikákkal, taktikailag ellentétes hatsokat keletkeztethet, részletes átgondolást igényelne és így tovább.

EU-tagok közti egyeztetés a gyakorlatban

Az ún. „19. cikk alapú konzultációk” New Yorkban zajlanak hetente egyszer, két szinten: a nagykövetek (állandó képviselők, delegáció-vezetők) szintjén és sokkal kiterjedtebben a Biztonsági Tanáccsal kapcsolatos ügyekért felelős munkatársak szintjén. Ezen konzultációk színvonala sokat javult az évek során. Paradox módon a 2002–2003-as iraki konfliktus adott lendületet ezen konzultációknak és eszmecseréknek, mivel egy megosztott EU tagság akarta tisztán kifejezésre juttatni és megfogalmazni eltérő álláspontjait. Annak ellenére, hogy az EU 2004-es és 2007-es bővítése átmenetileg némiképp gyöngítette a konzultációk intenzitását, általában véve az alapvető mozgások továbbra is a helyes irányba haladnak. Különösen két pozitív irányvonalat érdemes megemlíteni:

- elsőként váltás történt a Biztonsági Tanács tevékenységének retrospektív összefoglalásáról a várható napirend megvitatása felé, lehetővé téve a résztvevőknek, hogy ne csak „informálva” legyenek arról, amiről már döntés született, hanem

⁹ „Ez egyfajta felhatalmazást jelentene a Biztonsági Tanácsban résztvevő tagállamok számára, hogy amennyiben a Biztonsági Tanácsnak azonnali határozatot kell hoznia, azok állást foglaljanak függetlenül attól, hogy az Európai Unióban az adott kérdéstről még nem született közös álláspont.” Lsd. K. LENAERTS – P. VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell, 2005, 823.

¹⁰ ENSZ Alapokmány, 24. cikk, 1. bekezdés.

hogy egyre inkább kifejtsék nézeteiket a határozathozatalra váró napirendi pontokkal kapcsolatban;

- másodsor, és az előzőekben mondottakkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy növekvő nyitottság érzékelhető a Biztonsági Tanács Európai Unió (állandó, vagy nem állandó) tagjai részéről arra vonatkozóan, hogy ne csak információt szolgáltatassanak a Biztonsági Tanács ügyeiről, de fogékonyak legyenek más tagállamok véleményére is a Biztonsági Tanács előtt fekvő ügyekkel kapcsolatban.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az EU konzultációs folyamata tulajdonképpen kielégítő, bizonyos korlátok között. Ezen korlátok közt említhetjük a tényt, hogy senki sem várhatja a Biztonsági Tanács Európai Unió tagjaitól, hogy minden kártyájukat felfedjék. Bármennyire is lojálisak akarnak lenni az EU vonatkozásában, ugyanúgy lojálisnak kell lenniük a Biztonsági Tanács többi tagja felé is, feltehetően kötelezettségeik teljesítésével is tartoznak a Biztonsági Tanács tagjainak, akiket el kell ismerniük annak érdekében, hogy ENSZ legfontosabb szervének megbízható társai legyenek és azok is maradjanak.

„Egyeztetés” a Biztonsági Tanács európai uniós tagjai között

Mikor a Biztonsági Tanáccsal kapcsolatos EU egyeztetésről beszélünk, legalább akkora figyelmet kell fordítanunk a Biztonsági Tanács Európai Unió tagjai közti egyeztetésre, mint az általános, EU tagállamok közti egyeztetésre.¹¹ Ez nem pusztán egy lehetőség, hanem egy a 19. cikk második bekezdésében rögzített kötelezettség is, mely szerint a Biztonsági Tanács EU-s tagjai egymással „egyeztetnek”.

A Biztonsági Tanács Európai Unió tagjai közti „egyeztetés” elsődleges célja abban áll, hogy a Biztonsági Tanács előtti viták során védendő európai pozíciókat ne csak finomítsák, hanem adott esetben azokat pontosan rögzítsék is.

Ezzel kapcsolatban utalni kell arra a 2002. június 21-én, az akkori négy Biztonsági Tanács-tag (Franciaország, Egyesült Királyság, Németország és Spanyolország) között született informális megállapodásra, melyben többek között megállapodtak arról, hogy a fent említett országok nagyköveti szinten egyeztessenek minden hónap elején annak érdekében, hogy meghatározzák azon témaköröket, amelyekben együttműködve a legnagyobb befolyást érhetik el. A Biztonsági Tanács Európai Unió tagjai közti „egyeztetés” fontossága abban is rejlik, hogy az EU tagállamok közti átfogó együttműködésnek kizárólag a javára válhat egy ilyen koordináltabb megközelítés. Ennek megfelelően a Biztonsági Tanács Európai Unió tagjai közti egyeztetés hasznosan befolyásolhatja az EU tagok közti átfogó együttműködést is.

A Biztonsági Tanács lehetséges reformjai az EU tagállamok szemszögéből

Vitatott, hogy az EU 27 tagállamra bővítése erősítette-e az EU befolyását és szavazati jogát anélkül, hogy alapvetően aláasta volna az EU országok közti egyeztetést az ENSZ-ben. Valóban, az egyeztető megbeszélések a szokás szerint tovább folytatódtak.

¹¹ J. DE RUYT: *Un Ministre pour une Politique Etrangère Européenne*, EUI Policy Papers No. 05/02. Florence: European University Institute, 2005, 39–40.

Ezen kívül a szavazások kapcsán megnyilvánuló összetartás is jelentékeny maradt, abból fakadóan, hogy a 12 újonc az esetek nagyobb többségében már a tulajdonképeni csatlakozását megelőző években is az Unió országokkal összhangban szavazott. Mindazonáltal a bővítés következtében az egyeztetés időigényesebbé válik, és elkerülhetetlenül megnő annak a lehetősége, hogy bizonyos politikailag, vagy etikailag érzékeny kérdésekben az uniós tagok szavazatai megoszlanak.

Az EU Alkotmány elfogadására irányuló sikertelen referendumok drámaian felfedték az európai integráció jövőbeni irányának bizonytalanságát. Ez több szempontból is érintette az ENSZ – EU kapcsolatokat. Megemlítendő például, hogy az EU Alkotmány számos rendelkezést tartalmaz egy EU külügyminiszter kinevezésére és egy Európai Külügyi Szolgálat alapítására.¹² Azokban az esetekben, mikor az EU a Biztonsági Tanács napirendjén szereplő kérdéssel kapcsolatban meghatározta álláspontját, az EU Alkotmány III–305 cikke kimondja: „azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni az Unió külügyminiszterének meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.”

Ezek az intézkedések hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az EU egységes hangon szóljon, és ez minden bizonnyal növelné az EU láthatóságát az ENSZ-ben. Ráadásul az EU alkotmány I–7 cikke félreérthetetlenül jogi személyiséggel ruhazza fel az Uniót. Amennyiben ez a rendelkezés végül hatályba lépne, ennek a fejleménynek nyilvánvalóan messzemenő következményei lennének az EU ENSZ-en belüli szerepvállalására nézve, így az EU részvételére az ENSZ fő szerveiben, pénzügyeiben, programjaiban és specializált ügynökségeiben.

Ezen kívül, bár jelenleg az EU együttműködés az ENSZ Biztonsági Tanácsi ügyekben kielégítőnek mondható, kétségtelenül marad lehetőség fejlődésre.

Kezdetnek törekedhetnénk arra, hogy több Biztonsági Tanács előtti ügyben legyen (közös) Uniós álláspont. Valóban különös lenne elvárni a Biztonsági Tanács Európai Uniós tagjaitól, hogy „európai” módon viselkedjenek, mikor nem is létezik az európai álláspont.

A közös álláspontok kidolgozása során továbbá hasznos lenne „felhasználóbarát” álláspontok kidolgozására törekedni olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek a Biztonsági Tanácson belüli felhasználásra. Ami az EU összehangolt működésének politikáit illeti, az Európai Unió kül-, biztonság- és védelmi politikájának (CFSP és ESDP) logikája nem feltétlenül illik össze, és még kevésbé esik egybe az ENSZ logikájával, amint azt az Alapokmány rögzíti, és ahogyan az az ENSZ gyakorlatában megjelenik. Mind az EU, mind pedig az ENSZ különböző fogalmi kultúrát képvisel.¹³ Ha az uniós döntéshozatal célja, hogy tényleges hatást gyakoroljon az ENSZ Biztonsági Tanács döntéshozatalára, a döntéseket, különösen pedig a közös álláspontokat, olyan módon kell meghatározni és megfogalmazni, hogy azok hatékonyan lefordíthatók legyenek az ENSZ nyelvére.

¹² EU Alkotmány I–28, III–296 (1)–(3) cikkek.

¹³ BISCOP – DRIESKENS i. m. 124.: „További problémát jelent, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsában tárgyalt kérdésekben az EU által elfogadott uniós közös álláspontok, illetve a Közös Kül- és Biztonságpolitikai nyilatkozatok/állásfoglalások ritkán jelentenek megfelelő keretet az Unió Biztonsági Tanácsban való képviselésére.”

Ez kétségtelenül szorosabb kapcsolattartást igényel Brüsszel és New York között. Brüsszsel úgy tűnik, hogy a Politikai és Biztonsági Bizottság („PBB”) a legalkalmasabb arra, hogy kapcsolatot tartson New Yorkkal. Annak érdekében azonban, hogy a PBB ezt a feladatát hatékonyan tudja ellátni, a lehető leghamarabb kell tájékoztatást kapnia a New York-i fejleményekről. A Küldöttségvezetők vagy a Tanács Titkársága New York-i Külügyi Irodájának a PBB brüsszeli nagyköveteinek szánt jelentéseinek megalapozott eszmecserék alapjául kellene szolgálniuk, mely ideális esetben olyan közös álláspontok elfogadásához járulna hozzá, melyek aztán könnyen lennének beilleszthetők az ENSZ Biztonsági Tanács gépezetébe.

Konklúzió: az EU státusának javítása az ENSZ-ben

Európai szempontból nézve,¹⁴ hosszú távon kívánatos lehet egy európai szék föllátása a Biztonsági Tanácsban, melyet az Európai Külügyminiszter foglalna el. Egy ilyen szék föllátása logikus következménye lenne annak az Unió törekvésnek, hogy az EU közös kül- és biztonság politikával rendelkezzen, és egy hanggal szólaljon meg világpolitikai ügyekben. Ez azonban nem fog megvalósulni egy, az érintett EU tagállamok közti messzeható kompromisszum nélkül, valamint anélkül, hogy a „székek” és „hangok” érezhető kettősségének problémájára megoldást ne találjunk. Úgyszintén nem valósulhatnak meg az EU fent említett törekvései a Biztonsági Tanács összetétele meghatározásának radikális reformja nélkül sem.

Jelenleg azonban ez az uniós hely nem valósítható meg, hiszen az Európai Unió még nem rendelkezik jogi személyiséggel. A szükséges jogszabályi módosításokat az Európai Alkotmány tartalmazza, és e változtatások az Alkotmány hatályba lépésével együtt hatályosulnak majd. Figyelembe véve a tagállamok között jelenleg is folyamatban lévő vitákat az EU Alkotmány további sorsát illetően, lehetséges, hogy – ahogyan ez már több uniós fővárosában is fölmerült – egy „alkotmányszerű” megoldás továbbra is magában foglalná az EU tagállamok Biztonsági Tanácsi részvételének biztosításához szükséges rendelkezéseket. Ez újabb előrelépést jelentene ezen összetett terület fejlődésében.

Időközben azonban több rövid távú célt is ki kell tűzni a küszöbön álló reformtörekvések elősegítése érdekében. Mindaddig, amíg a körülmények nem adottak egy uniós szék föllátására, át kell gondolnunk, hogy az EU milyen módon vehet részt az ENSZ Biztonsági Tanács döntéshozatalában. Ennek legegyszerűbb módja az lenne, ha egy már létező, vagy újonnan létrehozott „európai” széket bocsátanánk az EU rendelkezésére. Ezáltal egy vagy több tagállam a Biztonsági Tanácsban az EU egyfajta „képviselőjeként” tevékenykedhetne. Ebben a feladatában az Európai Bizottság, a Tanács és a jövőben létrehozandó Európai Külügyi Szolgálat támogatná, szoros együttműködésben más uniós intézményekkel, különösen az Európai Parlamenttel. Az Európai Tanács feladata lenne ezen foratókönyv lehetséges lépéseinek kidolgozása.

¹⁴ E kérdésben már az Európai Unió is állást foglalt: Európai Bizottság által kiadott Közlemény: The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism. 10 September 2003. COM (2003) 526.; Európai Parlament határozata: The relations between the European Union and the United Nations. OJ 2004 C96 E/79.

Amint erre már utaltam e konklúzióban, viszonylag egyértelmű, hogy egyes régiók Biztonsági Tanácson belüli képviselését fejleszteni kell. A világ valamennyi régiójának, tehát Afrikának és Latin-Amerikának is állandó képviselete kell, hogy legyen ebben a rendkívüli világméretű intézményében. Hasonlóan egyértelmű, hogy a világ-szervezetben való részvétel „meg kell érje a fáradságot” az érintett országok számára. Az Európai Parlament ugyanezt az elképzelést hangsúlyozta egy 2005. június 9-én elfogadott jelentésében:¹⁵ „Az Európai Parlament meggyőződése szerint szükségessé vált az ENSZ Biztonsági Tanácsa összetételének olyan megváltoztatása, mely figyelembe veszi a nemzetközi rendszer megváltozott helyzetét, valamint a jelenlegi geopolitikai adottságokat is azáltal, hogy a fejlődő országok létszáma a Tanácson belül növekszik, hogy a tagok a fellépés szükségessége esetén hajlandóak és képesek cselekedni, továbbá azáltal, hogy a tagállamok hatékonyabb és átláthatóbb munkamódszereket alkalmaznak.”

Most tehát az EU tagállamok feladata hogy eldöntsék, hogyan tudnák legjobban képviselni Európa hangját ebben a gyorsan változó világban.¹⁶

¹⁵ Európai Parlament határozata: The reform of the United Nations. OJ 2005 C124 E/549, 552, para. 22.

¹⁶ A jelen tanulmányt dr. Dudás Dalma fordította/szerkesztette dr. Gyeney Laura közreműködésével.

