



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az EU közös biztonság és védelempolitikája

Dr. Gazdag Ferenc

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Bevezetés.....	3
1. Maastrichti Szerződés 1992.....	3
2. Köln és Helsinki 1999	5
3. Az EU biztonsági stratégiája 2003	7
4. A biztonság és védelempolitika új intézményi keretei	12
5. EBVP döntéshozatal és válságkezelő struktúra.....	15
6. Harccsoportok.....	18
7. Az EU válságkezelési műveletei	20
8. Az EU válságkezelő műveleteinek finanszírozása	25
9. Az Európai Védelmi Ügynökség.....	28
10. A CSDP perspektívái.....	29

Bevezetés

Az európai integráció fejlődésében a külpolitika nem szerepelt az alapító szerződések paragrafusai között. Értelemszerűen a biztonság és védelempolitika sem. A tagállamok csupán a gazdasági integráció létrehozásából fakadó területeken (vámpolitika, kereskedelem, agrárpolitika) egyeztették politikájukat. Ám pontosan a gazdasági sikeresség nyomán az EU a világgazdaság egyik meghatározó szereplője lett, s mind kényelmetlenebbé vált a szervezet és a tagállamok számára a „gazdasági óriás – politikai törpe” minősítés. Azonban ahogy a 2. világháború utáni években, úgy később sem alakult ki egyetértés a tagállamok között abban, hogy szuverenitás centrumában található kül-, biztonság- és védelempolitikájukat az Unióra bízzák. A tagállamok többsége, élükön az ENSZ BT állandó tagsággal és nukleáris fegyverrel rendelkező Franciaország és Nagy Britannia ma is a szuverenitás legfontosabb fokmérőjének tekinti az önálló külpolitika folytatását. A biztonság és védelempolitika kívülmaradásához továbbá hozzájárult az is, hogy az európai integráció a bipoláris rendszer fennállása alatt mindvégig a NATO biztonsági (nukleáris) ernyője alatt fejlődhetett. Ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy az USA az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén keresztül biztonsági garanciákat nyújtott az integrációhoz. A poszt-bipoláris nemzetközi rendszerben az EU továbbra is keresi helyét, s a tagállamok érdekeit összefogó politika pontos és hatékony érvényesítési eszközeit.

1. Maastrichti Szerződés 1992

Az EU szerződésai között először 1992-ben, a Maastricht-i szerződésben találjuk meg a közös kül- és biztonságpolitika kifejezést. A külpolitikának az integrációs szerződések közé történő bevonásához összetett okok vezettek: az erősödő belső igény a nemzetközi ügyekben való egységes fellépéshez, a szovjet blokk összeomlása, s a német egység geopolitikai következményei. Ez utóbbi történelmi félelmeket gerjesztett mind Párizsban, mind Londonban, s azt a szándékot erősítette fel, hogy az EU legerősebb és legnagyobb államává vált Németországot minél szorosabban kössék be az európai integrációba.

Az EU közös kül- és biztonságpolitikája a célok megfogalmazásában nagyon ambiciózus volt (a Maastrichti Szerződés J.4. pontja szerint hatálya kiterjed az Unió valamennyi aspektusára, beleértve a védelmet is). Azonban a hárompilléres intézményi struktúra nem rejthette el, hogy a második pillérhez tartozó közös kül- és biztonságpolitika csak formailag hasonlítható az

első (integrált) pillérhez tartozó közös agrárpolitikához. Elnevezése dacára a közös kül- és biztonságpolitika kormányközi alapon működő mechanizmus maradt.

A Maastricht- szerződés mindemellett új elemet vitt az EU védelempolitikájába is. A szerződés az EU biztonsági karjaként határozta meg az 1954-ben létrehozott Nyugat-európai Uniót. Az 1954-ben létrehozott szervezet elsődleges funkciója az NSZK integrálódásának felügyelete volt, azonban a hatvanas évektől érdemi funkciók nélkül vegetált. A szerződés most a katonai együttműködés, s az EU döntések védelmi aspektusainak végrehajtói funkcióját bízta a szervezetre. A szervezet 1992. június 19-i nyilatkozatában meghatározta, hogy milyen esetekben lehet szó a Nyugat-európai Unió szerepvállalásáról. Az ülés helyszínéről petersbergi csomagként ismert feladatok a következők: 1. humanitárius és mentési feladatok, 2. békefenntartás, 3. harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, ideértve a béketeremtést, 4. közös leszerelési műveletek, 5. katonai tanácsadás és segély, 6. konfliktus utáni stabilizáció.

A Maastrichti szerződés jogi-intézményi kereteket teremtett a kül és biztonságpolitika működéséhez, azonban a gyakorlati átültetés a 90-es években felettébb gyengére sikeredett. Az 1991-ben kitört jugoszláv válság kezelése meghaladta mind az EU, mind más nemzetközi szervezetek (EBESZ) intézményi képességeit. Az EU vezető tagállamai gyakran hagyták figyelmen kívül az egyeztetésre vonatkozó előírásokat. A franciák nukleáris kísérleteinek felújítása (1995), a horvát függetlenség német elismerése (1991) kirívó példája volt erre.

A konszenzuskeresési kötelezettség miatti nehézkességet kívánta oldani az 1997-es Amszterdami Szerződés. Mérsékelt eredménnyel. Új elemként lehetővé tette az Európai Tanács által közös stratégiák elfogadását, s a konstruktív tartózkodás intézményét. Ez utóbbi értelmében, ha egy tagállam nem akar részt venni egy közös fellépésben, megteheti, de tartózkodásával mégsem gátolja a többiek közös cselekvését. Intézményi újítás volt a kül- és biztonságpolitikai főképviselő poszt létrehozása, amelynek betöltésére a korábbi NATO főtitkárt, Javier Solana-t kérték fel.

Maastricht óta folyamatos viták tárgya volt a Nyugat-európai Unió pontos szerepének és helyének keresése. A szervezet beemelését az Európai Unióba hevesen ellenezték a semleges államok (Írország, Svédország, Finnország, Ausztria), de ugyanígy foglaltak állást az angolok és a dánok is. Nagy-Britannia minden megoldást blokkolt, amely az EU-ban olyan struktúrák és képességek kifejlesztéséhez vezetett volna, mint amelyek a kollektív védelem meglévő szervezetében, a NATO-ban már léteztek. A brit álláspont tehát az Egyesült Államok állandó

részvételére alapozott, de egyetértett az EU világpolitikai súlyának növelésével. Az új munkáspárti kormány ezért megbeszéléseket folytatott az európai védelmi képességeket favorizáló franciákkal. Jacques Chirac francia elnök és Tony Blair brit miniszterelnök 1998. december 4-én Saint-Malo-i közös nyilatkozatában egyetértettek, hogy az Európai Uniónak saját védelmi képességekkel és intézményekkel kell rendelkeznie. A nyilatkozat azt is tartalmazta, hogy az EU-n belül ki kell építeni a katonai feladatok ellátásához szükséges struktúrákat.

2. Köln és Helsinki 1999

Ezután került sor az Európai Tanács 1999. júniusi ülésére, ahol a tagállamok megalkották az európai biztonság és védelem politika (European Security and Defence policy – ESDP) intézményi alapjait. A döntésekbe jelentősen belejátszottak a jugoszláv válság fejleményei. A Koszovó ügyében történt nemzetközi kezdeményezések, s a jugoszláv hadsereg kivonulását kikényszerítő NATO légicsapások élesen rávilágítottak, hogy minden európai kezdeményezés végrehajtását lehetetlenné teszi a tényleges képességek hiánya. (A NATO légicsapások túlnyomó többségét az amerikai légierő hajtotta végre.) Erősödött az a felfogás, hogy az új nemzetközi helyzetben nem annyira a kollektív védelem, hanem a válságok hatékony kezelése kerül előtérbe. Következésképp a világpolitikai szerepjátszás feltételezi a válságok kezeléséhez szükséges képességek birtoklását.

Kölnben az EU vezetői döntöttek továbbá arról, hogy a történelmi küldetését betöltő Nyugat-európai Uniót megszüntetik, s a fenntartandó feladatokat az EU-ba integrálják.

Ugyanezen év decemberében Helsinkiben már konkrét fejlesztési koncepciót fogadtak el (Headlines Goals), amelyet egy fél évvel később kiegészítettek a civil válságkezelés koncepciójával (Feira, 2000 június 20.).

A Helsinki csúcstalálkozó fordulópont és tisztázás is volt az EU kül- és biztonság és védelempolitikájában. Egyfelől tisztázta, hogy a kollektív védelem alapja továbbra is a NATO marad, s a szervezetnek meghatározó szerepe lesz a válságkezelésben. Az EU azt is világossá tette, hogy nem kívánja másolni sem az NATO döntéshozatali eljárásait, sem katonai struktúráját, s nem kíván védelmi szervezetté válni. Ez utóbbi különösen fontos volt a semleges uniós tagállamoknak, amelyeknek nem volt eddig kölcsönös garancianyújtási egyezményük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével. Másfelől viszont azt is leszögezték, hogy az EU képtelen teljesíteni politikai célkitűzéseit, ha nem rendelkezik tényleges katonai

képességekkel és azokat alkalmazni képes szervezeti elemekkel. Ehhez meg kellett találni azon módozatokat, amelynek keretében az EU használhatta a NATO meglévő képességeit.

A szükséges katonai képességek nagyságrendjének meghatározásában döntés született arról, hogy 2003-ig fel kell állítani a nemzeti, illetve több-nemzeti védelmi eszközökből külön erre a célra a tagállamok által felajánlott, mintegy 50-60 000 fős, gyorsreagálású katonai erőt, amelyet megfelelő felderítési, logisztikai és egyéb kiegészítő szolgáltatások, hatékony parancsnoki és ellenőrző rendszer, valamint a szükséges légi és haditengerészeti kapacitások támogatnak. Ennek a haderőnek 60 napon belül kell műveleti bevethetőséggel rendelkeznie, s legalább egy éven át kell működőképesnek maradnia. E katonai képességek létrehozása céljából az EU soros francia elnöksége 2000. november 20-án képesség-felajánlási konferenciát rendezett, amely mennyiségi tekintetben sikeresnek bizonyult ugyan (100 ezer katona, 400 repülőgép, 100 hadihajó) ám egyes részterületeken (felderítési, szállítási képességek, parancsnoki és vezetési rendszerek) újabb felajánlási konferencia összehívását szükségessé tevő szűk keresztmetszetek maradtak.

Helsinkiben továbbá felvázolták a közös biztonság- és védelempolitika leendő intézményi struktúráját is. A döntések előkészítésére, a helyzetelemzésre, javaslatételre, illetve a műveletek operatív irányítására a Tanácson belül új politikai és katonai szerveket állítottak fel. Ilyen a Politikai és Biztonságpolitikai Bizottság (EU PSC), a Katonai Bizottság (EU MC) és a Katonai Törzs (EUMS). Az új szervezetek ideiglenes jelleggel 2000. márciustól kezdtek meg működésüket, végleges struktúrájukról pedig a 2000. decemberi nizzai csúcstalálkozón rendelkeztek.

A katonai erő mellett sor került a polgári válságkezelési képességek párhuzamos kialakítására. E képességek létrehozását az EU a Polgári Válságkezelési Bizottság útján négy területen (rendőri erők, jogállamiság erősítése, közigazgatás erősítése, polgári védelem) készíti elő. A feirai EiT döntése értelmében 2003-ra létrejött egy 5.000 fős közös rendőri alakulat.

2000 novemberében döntés született a Nyugat-európai Unió feladatainak és működő intézményeinek (Biztonságpolitikai Intézet, Műholdközpont) az EU-ba való áttételéről, s a szervezet 2001. július 1-től megszüntette érdemi működését.

A tagállamok a meghozott döntéseket fontosnak tartották szerződéses formában is rögzíteni. Ennek megfelelően a 2000. december 7-10. közötti nizzai csúcson az intézményi és politikai változásokat bevették a szerződés szövegébe. Viszont nyitva maradt, hogy miként lehet elkerülni, hogy az EU képességfejlesztése ne eredményezzen párhuzamosságokat a NATO-val, s miként lehet a nem EU-tag NATO államokat a műveletekbe bevonni. A legnehezebb

problémának Törökország bizonyult. Az EU és a NATO között 2003. március 17-én kötött, úgynevezett „Berlin+” egyezmény tette lehetővé, hogy a NATO eszközöket és a NATO tervezési kapacitásait az EU használhassa. A felállított konzultációs mechanizmus biztosítékokat nyújtott a NATO nem EU-tag államai számára is. A megállapodás felgyorsította a fejlődést, s ugyancsak még 2003-ban az EU működőképesnek nyilvánította az ESDP-t, s megkezdődött az első EU válságkezelő művelet előkészítése.

3. Az EU Biztonsági Stratégiája 2003

Javier Solana, az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja a 2003. június 19–21-én tartott thesszalóniki Európai Tanácson terjesztette be az általa kidolgozott európai biztonsági koncepciót, amely a „Biztonságos Európa egy jobb világban” címet kapta. A dokumentumot 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács.

A dokumentum megszületésében kulcsszerepet játszott, hogy a 2001. szeptember 11-i USA elleni terrortámadás után kialakult új biztonsági helyzetben újra el kellett helyezni az Európai Uniót, összefüggő stratégiaként fogalmazva meg gazdasági és politikai érdekeit. Az iraki háború miatt elsősorban francia-amerikai relációban kiéleződő transzatlanti viszony is nagyban hozzájárult a Biztonsági Stratégia elfogadásához.

A közvetlen előzményekhez tartozik továbbá, hogy az USA 2002 szeptemberében tette közzé új Nemzetbiztonsági Stratégiáját, majd mintegy fél évvel később a terrorizmus elleni harc nemzeti stratégiáját is. A stratégia fogalmazása szerint a világpolitikában vezető szerepet betöltő USA számít ugyan szövetségeseire, de habozás nélkül cselekszik egyedül, ha érdekei úgy kívánják. Európa radikálisan leértékelődött az amerikai stratégiai gondolkodásban. Az EU egy olyan szövetséges képét mutatta, amelynek a katonai képességei elégtelenek, a szándéka e képességek megszerzésére alig érzékelhető (lásd pl. az alacsony európai védelmi költségvetések), ugyanakkor a politikai együttműködésben döntési jogokat vindikál magának.

A dokumentum megnevezi az Európára leselkedő öt fő biztonsági kihívást, hozzátéve, hogy a globalizáció idején a távoli fenyegetések ugyanolyan reálisak, mint a közeliak. Elhárításukhoz a dokumentum a „preventive engagement”, azaz megelőző elkötelezettség alkalmazását helyezi kilátásba, anélkül, hogy megnevezné, hogy mi értendő ezalatt. A dokumentum több helyen utal az USA kiemelt szerepére az európai biztonságban, s a fogalmazások az EU-t mint az USA stratégiai partnerét jelölik meg a világpolitikában.

Globális és regionális kihívások

A globális környezet, amelynek kihívásaira a Biztonsági Stratégia választ próbál adni, a globalizálódó, hidegháború utáni világ. Ezt a környezetet egyre nyitottabb határok és egymással egyre szorosabban összekapcsolódó szereplők jellemzik, ahol „a kereskedelem és a beruházások növekvő volumene, a demokrácia terjedése és a technológia fejlődése szabadságot és anyagi javakat hozott sokaknak, vélt nehézségeket másoknak; egyúttal megnövelte a nem állami szereplők súlyát a nemzetközi ügyekben.” Összességében megnövekedett Európa függése a külvilágtól, amely négy nagy területen – energiaellátás, nyersanyagimport, szegénység és járványok, valamint az új típusú konfliktusok – okozhat kihívásokat. Mivel a 21. század elején az EU adja a világ össztermelésnek mintegy egynegyedét, tehát elégséges eszközökkel rendelkezik a világpolitikai szerepjátszáshoz. Viszont a globális szerepjátszáshoz az EU-nak növelnie kell belső szolidaritását, s a tagállamok érdekeinek minél szélesebb konvergálását.

Regionális szinten az EU biztonsági stratégiája öt nagy kihívás-csoportot azonosított:

1. A terrorizmus. A Biztonsági Stratégia a kihívások sorában a terrorizmust teszi az első helyre, mint amely emberi életet tömegesen kockáztat, hatalmas fizikai károkat képes okozni, következményeiben aláássa az európai társadalmak nyitottságát és toleranciáját. A nemzetközi terrorizmus jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkezik, belső kapcsolatrendszere fejlett, s nem habozik tömeges áldozatokkal járó erőszakos cselekményeket végrehajtani. Európa egyszerre bázisa és célpontja a nemzetközi terrorizmusnak. Az Al Kaida szervezet logisztikai és más bázisait, kisebb csoportjait már azonosították több európai országban, úgymint Nagy-Britannia, Olaszország, Németország, Spanyolország, Belgium. Viszont az amerikai reagálásokkal ellentétben a terrorizmus európai értelmezése az, hogy annak komplex társadalmi, kulturális, politikai és modernizációs okai vannak. Ennélfogva az ellene folytatott küzdelemnek és harcnak is hasonlóan összetettnek kell lennie.
2. A tömegpusztító fegyverek proliferációja. Ez a fenyegetés a világ minden országára kiterjed. Az érvényben lévő nemzetközi rezsimek (CTBT, BWC, CWC, Hagyományos Fegyvertilalmi Egyezmény) és exportellenőrzési rendszerek (Ausztrália csoport, Wassenaari Megállapodás, MTCR, Zangger Bizottság) csak lassítani tudták a tömegpusztító eszközök és hordozóeszközök terjedését, teljesen megállítani nem. Napjainkban egy új, tömegpusztító fegyverekre vonatkozó fegyverkezési verseny van kibontakozóban a Közel- és Közép-

Keleten. A hangsúly a nukleáris eszközökről a biológiai és a kémiai fejlesztésekre helyeződött át, s további veszélyeket jelent a gyorsan terjedő rakétatechnológia.

3. Regionális konfliktusok. Európa nem “zárkózhat be”, és a földrajzilag tőle távol eső konfliktusoknak is (Kasmír, Korea, Közel-Kelet) közvetlen hatása van, ugyanúgy, mint a határaihoz közelebb találhatóknak (Moldova, Grúzia, Örményország, Karabah). Ehhez jön még az EU közvetlen szomszédságában lévő állandó konfliktus-övezet, a Balkán-félsziget. A válságok kezelése (megelőzése, ellenőrzés alatt tartása, a konfliktus utáni rehabilitáció) sokirányú képességeket igénylő feladat, és Európa ebben az irányban kíván fejlődni.

4. A működésképtelen államok. Az elmúlt másfél évtized új nemzetközi veszélyforrását adják a rossz kormányzású, a hatalommal visszaélő, a gyöngye intézményekkel rendelkező, s az ország területét ellenőrzés alatt tartani nem képes államok. A példák riasztóak Szomáliától, Libérián át Afganisztánig. Kisebb mértékben ide sorolja a dokumentum Albániát és Koszovót is. A működésképtelen államok melegágyai a bűnözésnek, a központi hatalom hiányát kihasználó illegális cselekményeknek, a terrorizmusnak.

5. A szervezett bűnözés, amelynek fő célpontjai az európai országok és az USA. A szervezett bűnözésnek több nemzetközi vonatkozása van: a határokon átnyúló kábítószer-csempészet, a gyermek- és emberkereskedelem, az illegális migráció és fegyvercsempészet, a szellemi tulajdon elleni bűncselekmények, s a pénzmosás. Mindezek kapcsolatban állnak a terrorizmussal is.

Milyen eszközökkel rendelkezik az EU a kihívások kezelésére?

A fentebb említett a fenyegetések a globalizáció – elsősorban a technológiai fejlődés és a határok megnyílása – folytán felnagyítódnak: a távolságnak többé nincs akkora jelentősége, a frontvonalak már nem az egymással szemben álló államok között húzódnak. „Tradicionalis önvédelmi koncepciónk az inváziós fenyegetésen alapult. Az új fenyegetések világában a védelmi vonalak gyakran külföldön húzódnak és dinamikusak” – áll a dokumentumban, amely leszögezi: mindezeknek a problémáknak a legfontosabb sajátossága, hogy könnyen és gyorsan terjednek. Az egyetlen megoldás ezért a korai fellépés, az aktív konfliktus-megelőzés, továbbá a már említett megelőző fellépés, a “preventive engagement” – amely egyébként jelentős hasonlóságot mutat az amerikai biztonsági stratégiában szereplő “megelőző csapás” elvével. A fő különbség az alkalmazandó módszerekben rejlik.

A „soft diplomacy” eszközei

A Biztonsági Stratégia szerint ugyanis a megoldás egyik kihívásra sem lehet pusztán katonai, noha ez is egyike az eszközöknek. Ezeknek a fenyegetéseknek a kezeléséhez olyan eszközökre van szükség, mint a nemzetközi egyezmények, politikai-gazdasági nyomásgyakorlás, hírszerzési-rendőri-bírói együttműködés, humanitárius fellépés, gazdasági és polgári újjáépítés. A dokumentum szerint „az Európai Unió különösen jól van felszerelve ahhoz, hogy az ilyen sokszínű kihívásoknak megfeleljen” – mint azt az eddigiekben láttuk is. Az Európai Uniónak érdeke és célja, hogy stabilizálja szomszédságát, így elejét véve mindazoknak a problémáknak, amelyeket a dokumentum az első részben felsorol, és amelyek közelsége folytán különösen érintik Európát. Elsősorban a Balkánról, az új keleti szomszédállamokról és a földközi-tengeri térségről van szó, de tágabb értelemben az arab világról is (itt külön prioritás az arab-izraeli konfliktus rendezése). A dokumentum világossá teszi, hogy az Európai Unió elkötelezett a nemzetközi jog, a hatékony multilaterális rendszerek és különösen az ENSZ fenntartása és megerősítése mellett. A dokumentum megemlíti a NATO-t is, mint „a nemzetközi rend egyik magját”, noha kicsit eldugva, ennek a fejezetnek a utolsó előtti bekezdésében, az ENSZ, a Világkereskedelmi Szervezet, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap után.

Katonai eszközök

A Biztonsági Stratégia egyik jelentős újdonsága, hogy a dokumentum túlmegy az EU által hagyományosan alkalmazott “puha” eszközrendszeren, és szót ejt a tényleges képességek kialakításáról is. A globális szerepjátszásra hivatott EU nem nélkülözheti a reálpolitika tényleges eszközrendszerét, s ha kell, képesnek kell lennie érdekeiért hatékony eszközökkel harcolni. A civil hatalom koncepciója alkalmazhatatlan, illetve hatástalan bizonyos helyzetekben.

A koncepció az európai biztonsági környezet megváltozására, illetve az új típusú biztonsági kihívásokra az eddiginél aktívabb és összetettebb fellépést javasol az Unió számára. A válságkezelés, illetve az ahhoz kapcsolódó képességi oldal tekintetében ez – dokumentum eredeti terminológiáját követve – az alábbiakban foglalható össze.

- Több válságkezelési művelet egyidejű végrehajtására való képesség. Noha az EU a Balkánon már a biztonsági stratégia elfogadásának idején is több párhuzamos műveletet folytatott, esetleges Európán kívüli helyszíneken az EU legfeljebb egy nagyobb méretű akciót tud végrehajtani – amint azt a kongói Artemis művelet tapasztalatai igazolták is.

- Korai, gyors és erőteljes katonai beavatkozás végrehajtására való képesség. Ily módon megelőzhető egy adott válság kiterjedése, miáltal a konfliktus rendezése is egyszerűbbé (de mindenképpen békésebbé) válik.
- Katonai és polgári eszközök együttes használatával végrehajtott műveletek. Ez igazodik ahhoz a tendenciához, hogy a modern válságkezelésben a hangsúly egyre inkább a polgári eszközökre helyeződik át. A dokumentum itt sajátosan realista megfogalmazást használ: „Szinte minden nagyobb beavatkozás esetében a katonai hatékonyság fázisát polgári káosz követi” – melyben nem nehéz észrevenni az iraki háborúra való utalást.
- A védelmi kiadások emelése. létfontosságú az eddiginél rugalmasabb, hatékonyabb erő létrehozásához.
- A katonai eszközök szükségtelen párhuzamosságainak csökkentése összevonás, ill. közös használat útján.
- A hírszerzési információk megosztásának fejlesztése, illetve az ehhez szükséges rendszerek, eljárások kidolgozása.
- A petersbergi feladatok kibővítése. A szigorúan vett válságkezelési feladatok mellett az ESDP-t alkalmassá kell tenni a terrorizmus elleni hatékonyabb fellépésre, a közös leszerelési műveletek végrehajtására, valamint arra is, hogy harmadik országokat támogasson saját biztonsági szférájuk megreformálásában.

Az Európai Biztonsági Stratégia elfogadásával az EU jelentős hiányt pótolta a külpolitika kiépítése terén. A dokumentum a képességek terén lényegében nem hozott valódi újítást, inkább az ESDP általános fejlődési tendenciáit, illetve az azokkal kapcsolatos, már működő folyamatokat foglalta össze. Fő értéke abban áll, hogy az ESDP-vel szemben meglévő tagállami ellenérzések és megosztottság dacára egyáltalán el lehetett fogadni egy közös biztonsági koncepciót. Bár a 2003-s dokumentum rögzíti, hogy öt év után a tagállamok felülvizsgálják, s ha szükséges újrafogalmazzák az EU biztonsági stratégiáját, a 2008-as felülvizsgálat mindössze egy áttekintés elkészítésével zárult. A biztonsági stratégiának a stratégiai célkitűzései – a fenyegetések szisztematikus áttekintése, a biztonság építésének a stabil és kiszámítható szomszédságpolitikával való összekapcsolása, valamint a hatékony multilateralizmus – maradandónak bizonyultak.

Az EU stratégia megszületése elősegítette a 2003-ben, az iraki válság során az EU és az USA között kirobbant vita rendezését. Az iraki intervenció mandátumának és elindításának kérdése ugyanis heves vitát váltott ki az USA és Franciaország, illetve Németország között, de magán

az EU-n belül is. Nagy-Britannia, Spanyolország, Olaszország, Dánia és a közép-európai országok az USA-t támogatták, sőt hajlandónak mutatkoztak a műveletekben való részvételre is. A megosztottság látványos megnyilvánulása hatalmas csapás volt a közös európai kül- és biztonságpolitikára, s egyesek szerint megkérdőjelezte az ESDP értelmét. Ugyanakkor az ekkor kialakult belső viták enyhítési szándéka hozzájárult, hogy a tagállamok 2004. október 29-én aláírják az Alkotmány szerződés szövegét. Ezt a dokumentumot ugyan nem sikerült hatályba léptetni a francia és holland népszavazás elutasítása miatt, azonban a kül-, biztonság és védelempolitikára vonatkozó rendelkezések gyakorlatilag változatlanul átkerültek a 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződésbe.

4. CSDP döntéshozatal és intézményi keretek

A szerződések a tagállamokat a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás elveinek betartására kötelezik magatartásukban. Ennek értelmében tartózkodniuk kell minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, a Tanácson belül egymást kölcsönösen tájékoztatják és tanácskoznak minden olyan kül- és biztonságpolitikai kérdésről, amely érinti a szervezetet, vagy a tagállamot. Az Unió külső tevékenységei közötti összhang megteremtéséről a Tanácsnak, a Bizottságnak és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének kell gondoskodnia.

A Tanács jelöli ki a stratégiai irányokat, meghatározza a célkitűzéseket és a rájuk vonatkozó iránymutatásokat. Határozatban fogadja el a nemzetközi helyzet által igényelt fellépéseket. A dokumentumnak meg kell adnia a fellépés célját, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátott eszközöket, szükség esetén az időtartamot, s a végrehajtás feltételeit. A közös kül-, biztonság- és védelempolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre. Kezdeményezési jogkörrel a tagállamok, illetve a főképviselő rendelkezik. A Bizottság és a Parlament erősen korlátzott jogkörökkel rendelkezik a CSDP területén.

A döntéseket a Tanács egyhangúlag hozza. A tartózkodás nem akadály a döntések megszületésének. A tartózkodó állam nem köteles a döntést alkalmazni, viszont el kell fogadnia, hogy a döntés kötelezi az Uniót. Amennyiben a tagállamok egyharmada tartózkodik, s ezen államok lakossága képviseli az EU lakosság legalább egyharmadát, a határozatot a Tanács nem fogadhatja el.

Lisszaboni szerződés (2007. október 18.) lényeges szerkezeti változásokat eredményezett az EU működésében. Változott az elnevezés is: az Európai Biztonság és Védelempolitika elnevezés Közös Biztonság és Védelempolitikára (CSDP) változott.

A CSDP intézményi szerkezetében a következő fontos változások történtek:

Állandó elnöki poszt az Európai Tanács élén

A szerződés létrehozta az Európai Tanács elnökének állandó tisztségét. A tagállamok első számú vezetői ugyanis - az Európai Tanács keretében - évente legalább négyszer tartanak csúcstalálkozót, amelyen irányt szabnak az Unió életét foglalkoztató legfontosabb kérdéseknek. A mindenkori csúcstalálkozók csak akkor lehetnek sikeresek, ha azokat jól előkészítik, napirendjük közérdeklődésre tart számot, az eltérő álláspontokat már előzőleg feltárták, és lépések történnek a távolságok áthidalására. A mindezekkel kapcsolatos teendőket eddig mindenkor annak az országnak a vezetője végezte - az Európai Tanács soros elnökeként -, amelyik az adott időszakban (hat hónapig) az EU soros elnökségét látta el. A Lisszaboni Szerződés létrehozta az állandó elnöki posztot az Európai Tanács élén. A két és fél éves időtartamú, egyszer hosszabbítható tisztségre első alkalommal a tagállamok Herman van Rompuy belga politikust választották (2009. november 19.). Folyó ügyekben érdemi hatással bíró döntési hatásköre nincs: tiszte az állam- és kormányfői testület munkájának a menedzselése, az ülések elnöklése, az elfogadott álláspontok csúcs-szintű képviselése. Ez utóbbi lényeges az EU és a külvilág kapcsolataiban.

A Külügyi Tanács /Foreign Affairs Council-FAC/ felállítása.

A külügyminisztereket magába foglaló új tanácsi formáció az Általános és Külkapcsolatok Tanácsból (GAERC) vált ki, intézményileg is jelezve a külpolitika növekvő fontosságát az EU-ban. A Külügyi Tanács az Európai Tanács stratégiai útmutatása alapján tevékenykedik, s biztosítja, hogy az EU külső akciói konzisztensek legyenek. A Tanácsot a Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelő vezeti. A Lisszaboni Szerződés a Külügyi Tanácson kívül csak az Általános Ügyek Tanácsát nevesíti. Valójában azonban az EU-ban a miniszterek 10 különféle formációban tanácskozhatnak

Kül- és biztonságpolitikai főképviseelő

A Lisszaboni Szerződés létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének posztját. A főképviseelő alelnöki tisztséget tölt be az Európai Bizottságban, és elnököl az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának ülésein. Az új tisztségek következetesebb külső fellépést és hangsúlyosabb szerepet biztosítanak az EU számára a világpolitika színpadán, mivel általuk az Unió felismerhető arculatot nyer.

A főképviseleti tisztség nem jár új hatáskörökkel, ám hatékonyabbá teszi az EU külső tevékenységét azáltal, hogy megakadályozza a párhuzamos munkavégzést, és átláthatóbb viszonyokat teremt. A főképviselet a 27-tagú Európai Unió által egyhangúlag elfogadott határozatok alapján lép fel külpolitikai kérdésekben. Az állam- és kormányfők által (öt évre) ajánlott (ám végső soron az Európai Bizottság elnöke, majd az Európai Parlament által is jóváhagyott) főképviselet egyfelől a tagállamok külügyminisztereinek munkáját segíti, előkészíti rendszeres találkozóikat, elnököli üléseiket, és képviseli a tagállamok közös álláspontját. Másfelől egy személyben felel - a testület egyik alelnökeként - az Európai Bizottság külpolitikai vonatkozású teendőinek szervezéséért is. A posztra az Európai Tanács a brit Catherine Ashton-t választotta.

Európai Külügyi Szolgálat

„A közös kül- és biztonságpolitikai főképviselet mandátuma betöltéséhez az európai külügyi szolgálatra támaszkodik” – olvasható a szerződésben. Az új diplomáciai testülettől mindenki a közös kül- és biztonságpolitika szakszerűségének, hatékonyságának növekedését várja. Az EU diplomáciai szolgálatának tagjait a Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a tagállamok külügyminisztériumainak munkatársaiból válogatják össze.

Az EU jogi személyisége

Az Európai Közösségeket alkotó három Közösség (az Euratom, az Európai Szén- és Acélközösség és az Európai Gazdasági Közösség) alapítószerződésai mind három esetben kimondták az egyes közösségek jogi személyiségét, míg az Unió egészére nézve kifejezetten sem a Maastrichti, sem az Amszterdami, sem pedig a Nizzai Szerződés nem tette ezt meg. Az új szerződéssel most ez megtörtént. Ennek értelmében az EU jogi személyként részt vehet tárgyalásokon, illetve a hatáskörébe tartozó területeken e minőségében jogilag kötelező érvényű megállapodásokat köthet. Az egységes jogi személyiség elsősorban a külvilággal tartott kapcsolatok szempontjából bír gyakorlati jelentőséggel. Az a tény, hogy mindez már jó ideje adott volt a gazdasági - kereskedelmi - piaci ügyekben eljáró Európai Közösségek esetében, érezhetően erősített az EU nevében például a világkereskedelmi fórumokon eljáró EU-biztosok tárgyalási pozícióján.

Állandó strukturált együttműködés

A műveleti hatékonyság növelését szolgálja a szerződés által kínált „állandó strukturált együttműködés” is, amelyek katonai kapacitásai „magasabb követelményeknek felelnek meg és komolyabb elkötelezettségeknek is képesek megfelelni összetettebb missziók esetében”. Ez a rendelkezés az EU katonai heterogenitását veszi figyelembe, s a tagállamok között elősegítheti egy olyan keményebb mag kialakulását, amelynek tagjai magasabb pénzügyi és műveleti képességeket tudnak felmutatni.

Szolidaritási és kölcsönös segítségnyújtási klauzula

A szolidaritási klauzula a tagállamok bármelyikét ért terrortámadás esetére ígéri az Unió támogatását, a kölcsönös segítségnyújtás pedig a tagállamok bármelyikét ért fegyveres agresszió esetén helyezi kilátásba a többi tagállam támogatását. „Mindez azonban nem érinti bizonyos tagállamok speciális biztonság- és védelempolitikai karakterét”. Utóbbi mondat azt fejezi ki, hogy nem minden tagállam tekinti az Uniót katonai szövetségnek, illetve ellenzi, hogy az EU azzá váljon.

A Petersberg-csomag kibővítése

A Lisszaboni szerződés átemelte az egyezménybe a teljes petersbergi feladatsort és kibővítette azt. A dokumentum szerint tehát a humanitárius és mentési feladatok, a békefenntartói feladatok, a harcoló erők válságkezelő tevékenysége, beleértve a béketeremtést mellé új elemként jelent meg a közös leszerelési műveletek, a humanitárius és mentési feladatok, a katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatok, a konfliktus megelőzés és békefenntartás – beleértve a béketeremtést – a harcoló erők válságkezelésben kifejtett tevékenysége, valamint a konfliktus lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveletek. E feladatok mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő országok támogatását is. A szerződés szövegszerűen említi, hogy a tagállamoknak a közös biztonság és védelempolitika végrehajtásához polgári és katonai képességeket bocsátanak az Unió rendelkezésére.

5. Döntéshozatal és a válságkezelő struktúra

Az EU biztonság és védelempolitikai területén „a vonatkozó határozatokat a Tanács fogadja el egyhangúlag az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata vagy egy tagállam kezdeményezése alapján”. Az Amszterdami Szerződés által bevezetett konstruktív

tartózkodás eljárása lehetővé teszi, hogy valamely tagállamnak jogában áll nem alkalmazni egy-egy határozatot, ugyanakkor el kell fogadnia, hogy a határozat köti az egész uniót.

A közös biztonság és védelempolitikai műveletek tanácsi határozattal indulnak meg, végrehajtásukat a kül- és biztonságpolitikai főképvisező felügyeli. Költségvetését a Bizottság hajtja végre

A válságkezelési műveletek „politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását” – a Tanács felelőssége mellett – a Politikai és Biztonsági Bizottság (a Nizzai Szerződés 25. cikke) gyakorolja, de ami még fontosabb, hogy a főképvisező „(...) a Tanács irányításával és a Politikai és Biztonsági Bizottsággal szoros és állandó kapcsolatot tartva – gondoskodik a missziók polgári és katonai vonatkozásainak összehangolásáról”.

A válságmenedzsment struktúrája lépésről-lépésre nyerte el mai formáját. Első helyen a Politikai és Biztonsági Bizottságot kell említeni.

EU PSC

A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC) az EU Kül- és Védelempolitikájával foglalkozó nagykövetségi szintű testülete. A PSC keretében tekintik át folyamatosan a tagállamok a nemzetközi kapcsolatok aktuális kérdéseit, azok hatását az EU és tagállamai helyzetére, illetve biztonságára, és az EU részéről adandó válaszokat. A PSC gyakorolja a politikai kontrollt és a stratégiai iránymutatást az EU polgári és katonai válságkezelő műveleteivel kapcsolatban.

EU MC

Az EU Katonai Bizottságát 2000 decemberében a Nizzai szerződésben hozták létre. Tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket állandó katonai képviselő egészít ki Brüsszelben. Hasonló testület működik a NATO-n belül is, s azok az országok, amelyek mindkét szervezetnek tagjai, gyakran ugyanazt a személyt jelölik mindkét bizottságba. Az EU MC-t tábornoki rangú főtiszt elnököli, aki a tagállamok javaslata alapján a Tanács nevez ki három éves időtartamra. A Bizottság a PSC és az EU Kül- és Biztonságpolitikai Főmegbizottja számára készít elemzéseket és katonai vonatkozású feladatokat. Felügyeli és irányítja a Katonai Törzs munkáját.

EU CMPD

A Válságkezelő és Tervező Igazgatóság /Crisis Management and Planning Directorate – CMPD/ stratégiai irányítását a PSC végzi, közvetlen előjárójuk az EU biztonságpolitikai Főképviseleje. 2009-ben állították fel, jelenleg az Európai Külügyi Szolgálat része. Feladata az EU műveletek stratégiai tervezése, a futó műveletek folyamatos értékelése, a katonai és civil képességek fejlesztésének koordinálása. A stratégiai tervezés folyamatában szisztematikusan a „Mit kell tenni, miért, hol és kivel?” kérdés-sorra keresik a megoldást, s dolgozzák ki az opciókat. Az opciókat egy Válságkezelési Koncepció keretében /Crisis Management Concept/ fogalmazzák egybe, s terjesztik a miniszterek elé jóváhagyásra. A stratégiai tervezés integrált folyamat, egyaránt tartalmaz katonai és civil elemeket, s folyamatos konzultációt igényel a Külügyi Szolgálat más egységeivel. A Válságkezelési Koncepciót a Külügyi Tanács hagyja jóvá.

EU CPCC

A Civil Tervező és Irányító Kapacitás (Civilian Planning and Conduct Capability) feladata az EU civil CSDP műveleteinek tervezése és irányítása a Politikai és Biztonsági Bizottság irányítása alatt. Szorosan együttműködik a Külügyi Szolgálat más, válságkezeléssel foglalkozó egységeivel.

EU MS

Az EU Katonai Törzsét (EU Military Staff) az EuiTanács 2001-ben hívta életre a stratégiai tervezés, helyzetértékelés és a korai riasztás feladatainak ellátására. Tevékenységét a az EU Katonai Bizottságának irányítása alatt végzi. Az EU Katonai Törzs az egyetlen állandó katonai testülete. Munkáját szoros együttműködésben végzi a CMPD-vel, a Hírszerzési Elemző Központtal /Intelligence Analysis Centre –INTCEN/ és a CPCC-vel. A Katonai Törzs belső felépítése teljesen nemzetközi, mintegy 200 főből áll, vezetését egy háromcsillagos tábornok végzi.

Az EU válságkezelési struktúráját további igazgatóságok (logisztikai, műveleti, hírszerzési, képességfejlesztési, stb) egészítik ki.

Külön kell szólni az EU Hírszerzési Elemző Központról (Intelligence Analysis Centre – EU INTCEN). A szervezetet eredetileg 2002-ben a Tanács Főtitkársága keretében hozták létre, a Biztonságpolitikai Főképviselelő alá rendelve. 2011-ben a szervezet a Külügyi Szolgálat része

lett. Az EU egyetlen polgári hírszerző és elemző egysége. Az EU döntéshozók számára készített elemzéseik és jelentéseik részint a tagállamok szolgálatainak anyagaira, részint nyílt források analízisére, részint pedig diplomáciai forrásokra támaszkodnak. A források között ki kell emelni az EU eddigi egyetlen műholdas központját Torrejonból. (Satellite Centre)

6. A harccsoportok

Az angol és a francia védelmi miniszterek 2003. novemberi megbeszélésén egy új elgondolás, az ún. harccsoport-koncepció született. Az elsősorban ENSZ felkérések teljesítésére elgondolt harccsoportok mintegy 1500 fős egységekből állnak, mindössze két hetes bevetetőségi gyorsasággal, s legalább egy hónapig (30 nap) lennének bevetésben tarthatók úgy, hogy ez az idő 3 hónapra meghosszabbítható legyen. A javaslat különösen az Artemis (2003. Kongó) művelethez hasonló áthidaló, az ENSZ erők megérkezéséig tartó biztosító műveletekben látta a harccsoportok legfőbb felhasználhatóságát.

A harccsoportokkal kapcsolatos alapkövetelményeket meghatározó fő dokumentumok a 2010-es fő célkitűzés, a katonai képesség-felajánlási konferencián született nyilatkozat az európai katonai képességekről (2004. november 22.) és a harccsoport-koncepció. Ezek alapján a harccsoport a gyorsreagálású képességek speciális formája, az egyik lehetséges módja annak, hogy biztosítható legyen a gyorsreagálást kívánó, az EU által vezetett válságkezelő műveletekhez szükséges képesség.

A harccsoportok általános jellemzői

A harccsoportokkal kapcsolatos alapkövetelményeket meghatározó fő dokumentumok a 2010-es fő célkitűzés, a katonai képesség-felajánlási konferencián született nyilatkozat az európai katonai képességekről (2004. november 22.) és a harccsoport-koncepció (2006. október 5.). A harccsoport a legkisebb olyan, katonailag hatékony, hiteles, gyorsan bevethető, összefüggő „erőcsomag”, amely képes önálló műveletek vagy nagyobb műveletek bevezető szakaszának végrehajtására. Alapját egy zászlóalj méretű összefegyvernemi erő adja, amelyet harctámogató (például műszaki egységek, légvédelem) és harcbiztosító elemek (például logisztikai támogatás) egészítenek ki. Telepíthető parancsnokság, valamint olyan, előre kijelölt műveleti és stratégiai támogató elemek kapcsolódnak hozzá, mint a stratégiai szállítási képesség, vagy a logisztika. A kiegészítő képességekkel együtt a harccsoport létszáma végül meghaladhatja az 1500 főt, de a végső létszám harccsoportonként eltérő.

A harccsoportok bevethetők a petersbergi feladatok teljes spektrumában, valamint az európai biztonsági stratégiából eredő feladatok mindegyikében, különösen a válságkezelés során felmerülő harci feladatokban – figyelembe véve méretüket. A 2010-es fő célkiűzés megvalósítását célzó képességfejlesztési folyamat tervezésének megkönnyítése érdekében ezeket a feladatokat az EU katonai törzse öt illusztratív forgatókönyv formájában értelmezte. Ezek a forgatókönyvek olyan lehetséges, általános művelettípusokat jelentenek, amelyek végrehajtására az Európai Unió a képességfejlesztési ciklus végén képes lesz. Bár az öt feladattípus mindegyikén belül elképzelhetők gyorsreagáló képességet kívánó műveletek, különösen az utolsó kettő esetében lehet indokolt a harccsoportok bevetése. A harccsoportok alkalmazásának nincsenek földrajzi határai. Ugyan szóba került egy Brüsszeltől számított 6000 km-es távolság meghatározása, de ez a határ nem szerepel a főbb uniós dokumentumokban.

A 2010-es fő célkiűzés értelmében a harccsoportot alkalmazó művelet esetén a Tanácsnak a válságkezelési koncepció elfogadását követő öt napon belül határoznia kell a művelet megindításáról, a Tanács döntésétől számított tíz napon belül pedig az EU erőinek meg kell kezdeniük a művelet végrehajtását a helyszínen. Mivel a rendelkezésre álló tíz nap a harccsoporthoz erőket felajánló ország saját, nemzeti döntéshozatali folyamatait is magában foglalja, a határidő azt jelenti, hogy a harccsoportot alkotó erőket 5-10 napos készülségben kell tartani. A harccsoportnak – megfelelő utánpótlás esetén – fenntarthatónak kell lennie a művelet befejezéséig vagy a harccsoportot felváltó nagyobb erők megérkeztéig. A tervezésnél ezért 30 napos legrövidebb műveleti időt vesznek alapul, amelynek meghosszabbíthatónak kell lennie 120 napra.

A harccsoportok a többnemzeti együttműködés elvén alapulnak, és vagy egy keretnemzet, vagy tagállamok koalíciója hozza őket létre. Mivel a többnemzetiség elve mögött az az elgondolás áll, hogy a harccsoportok kialakítására irányuló közös erőfeszítések hozzájárulnak a tagállamok haderői közötti interoperabilitás fejlesztéséhez, megfigyelhető az a törekvés, hogy elkerüljék a „nemzeti” harccsoportok kialakítását. Több harccsoport esetében már meglévő, az EU keretein kívül létrehozott katonai együttműködésre támaszkodtak a tagállamok, így az olasz – magyar – szlovén harccsoport alapját a három nemzet által az ENSZ keretében zajló békefenntartó műveletekhez kialakított dandár (Többnemzeti Szárazföldi Kötelék) adja. A spanyol–olasz kételtű erők szintén alapját képezik egy harccsoportnak, és a svéd, finn, észt és norvég részvétellel létrehozott „északi harccsoport” háttérben is az északi békefenntartó dandár húzódik meg. Ezek a harccsoportok inkább időtállóak az ad hoc jelleggel kialakított társaiknál, azaz többször is felajánlják őket a

harccsoport-listán. Mivel a tagállamok felelősek azért, hogy teljes harccsoport-csomagot ajánljanak fel (azaz biztosítsák például a megfelelő irányítási és vezetési struktúrákat, vagy a stratégiai szállítási képességeket), a harccsoportok túlnyomó többségét egy-egy nagy tagállam vezeti. A tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy a harccsoport-csomagokon kívül kiegészítő képességeket ajánljanak fel, amelyek – ha az adott művelethez szükség van rájuk – szabadon csatolhatók a bevetett harccsoportokhoz.

A harccsoportok felajánlása félévente (október-november, illetve május körül) megrendezett harccsoport-koordinációs konferenciákon történik. A legelső ilyenre 2004. november 22-én került sor, amikor a tagállamok előzetesen 13 harccsoportot ajánlottak fel. Ez azért számított sikernek, mert az eredeti harccsoport-koncepció 7-9 egységgel számolt. A felajánlott harccsoportok fél évig vannak készenlétben. A harccsoportok előzetes műveleti képességének idején, 2005-ben ez félévente egy-egy harccsoport készenlétben tartásával járt a tervek szerint. A teljes műveleti képesség elérése azt jelentette, hogy 2007. január 1-jétől egyszerre két-két harccsoport áll készenlétben, és az unió rendelkezik azzal a képességgel, hogy párhuzamosan két, harccsoport bevetését igénylő, gyorsreagálású műveletet folytasson úgy, hogy ezeket a műveleteket csaknem egyszerre kezdi meg.

A magyar-szlovén-olasz harccsoport 2007 második felében volt ügyletben.

7. Az EU válságkezelési műveletei

A nemzetközi válságkezelésben az Európai Unió hosszú ideig speciális, de egyoldalú szerepet játszott: katonai képességekkel nem rendelkezett, viszont az ún. „soft power” kategóriához tartozó eszközökkel (segélypolitika, fejlesztési támogatások, hitelek, speciális megállapodások) a nemzetközi rendszer egyik legnagyobb hatású szereplője volt. A helyzet 2003-tól változott meg, ekkortól kezdődtek az Európai Unió válságkezelési műveletei. Egy évtized alatt, azaz 2013-ig az EU 25 civil és katonai békeműveletnek volt részben vagy teljes egészében végrehajtója. Az békeműveleteinek áttekintést célszerű válságkörzetenként összegezni:

1.

Nyugat-Balkán

EUMP.

2003. január 1-én a bosznia-hercegovinai ENSZ Rendőri Misszió feladatait vette át a szervezet. A civil válságkezelési misszió során az EUPM támogatta egy fenntartható rendőri berendezkedés létrehozását Bosznia-Hercegovina vezetése alatt a legjobb európai és nemzetközi gyakorlatnak megfelelően. Ez a gyakorlatban a folyamatos megfigyelés, a tanácsadás és az ellenőrzés tevékenységeiből állt. Ugyanakkor a bosznia-hercegovinai hatóságok kérésére az EUPM a rendőri reformfolyamatot is támogatta, valamint állandósította és fejlesztette a helyi és regionális együttműködést a nagyobb és szervezett bűnözés elleni harcban. Működését 2009-ben az Európai Unió Tanácsa meghosszabbította 2011. december 31-ig.

CONCORDIA.

Az EU első katonai műveletét a 2003 márciusában megkötött EU- NATO megállapodás (Berlin + megállapodás) tette lehetővé. Az egyezmény értelmében a CONCORDIA nevet viselő hadművelet NATO-eszközök és képességek felhasználásával valósult meg Macedóniában. A művelet fontos lépés volt egy békés, demokratikus ország kiépítése felé, ahol a nemzetközi biztonsági jelenlét nem igényelt hosszabb időt. A CONCORDIA művelet 2003. dec. 15-én véget ért. Ezzel egy időben az EU rendőri missziót hozott létre a Macedónia területén, amely az EUPOL-PROXIMA nevet viselte. A belső stabilizáción kívül a PROXIMA Macedónia Európai Uniós integrációját is elő kívánta segíteni. Az EU 2006 júniusában fejezte be válságkezelő tevékenységet Macedóniában.

ALTHEA

Az eddigi legnagyobb léptékű békeműveletét az EU 2004. december 2-án indította. Ennek keretében átvette a NATO SFOR-misszióját az EUFOR, azaz az Európai Unió katonai művelete Bosznia-Hercegovinában. A művelet az ALTHEA elnevezést kapta, s az átvételre a daytoni/párizsi békemegállapodás nyomán került sor. 2007 első felétől a misszió sikerének köszönhetően folyamatosan csökkentették a résztvevő katonák számát. 2010. október 25-én pedig a Tanács megerősítette az EU elkötelezettségét a folyamatos végrehajtó katonai szerep mellett, hogy támogassa Bosznia-Hercegovina erőfeszítéseit a biztonságos és nyugodt környezet fenntartásában egy megújított ENSZ-mandátum alatt. Az akció elsődleges célja Bosznia-Hercegovina segítése volt az európai integráció felé vezető fejlődési úton, a stabilizációs és társulási folyamat keretében.

EULEX-KOSOVO

Speciális feladatot jelentett az Európai Unió koszovói jogállamisági missziója. A 2008 decemberében kezdődött EULEX-KOSOVO műveletet 2006 májusától már megelőzte egy tervezési művelet is (EUPT Kosovo). A központi cél Koszovó hatóságának támogatása és segítése volt a jogállamiság, a rendőri, bírói és vámterületeken. Koszovó kulcsfontosságú az EU számára, a legjobb módja pedig az integráció felé haladásnak a demokratikus és a több nemzeti kisebbségből álló Koszovó megteremtése a jogállamiság tiszteletben tartásával, békésen együttműködve szomszédjaival, illetve hozzájárulva a regionális és európai stabilitáshoz. Az unió addig kívánja katonáit Koszovóban állomásoztatni, amíg a helyi hatóságok nem tudják önállóan garantálni a jogállami kereteket minden állampolgár részére.

2.

Kelet-Európa

EUBAM

2005. június 2-án indították az EU határellenőrzés-támogató misszióját Moldova és Ukrajna között. A küldetés műszaki tanácsadói segítették a moldvai és ukrán határ- és vámcsomagoltatások kapacitásának fejlesztését a csempészes észlelése, illetve megakadályozása, az ember-és kábítószer-kereskedelem, valamint a vámcsalások elleni küzdelem céljából. Az EUBAM misszió mandátumát kétszer hosszabbították meg: 2007-ben és 2009-ben újabb kétéves időszakra.

3.

Afrika

ARTEMIS

Az ARTEMIS nevű, a Kongói Demokratikus Köztársaságban végrehajtott EU-hadművelet célja a biztonsági ágazat stabilizálása és a humanitárius helyzet javítása volt. Az EU missziók sorában különlegességét az adja, hogy végrehajtásában az EU nem vett igénybe NATO képességeket. Ez akkor is lényeges mozzanat, ha maga a művelet mindössze ÖT HÓNAPIG (2003 májusától szeptemberig) tartott 1800 katona bevetésével. A távozó EU-erők helyét egy megerősített többnemzetiségű MONUC alakulat vette át, melynek létszáma elérte az 5000 főt.

EUPOL-KINSHASA

2005-ben indította az EU az EUPOL-KINSHASA nevű rendőri missziót Kongóban. A műveletet a választások idején, az ENSZ-missziójának (MONUC) támogatására hozták létre 2006 júliusában, majd novemberben sikeresen lezárult. Ugyanakkor az EU egy kiegészítő műveletet is indított 2005 júniusától EUSEC-RD-CONGO névvel. Ennek mandátuma 2012.

szeptember 30-ig szól. Feladata a biztonságért felelős kongói hatóságok számára nyújtott tanácsadás és támogatás volt, ezen kívül az olyan szakpolitikák előmozdítását, amelyek összeegyeztethetőek az emberi jogokkal, a nemzetközi humanitárius törvényekkel és a nemek közötti egyenlőség előfeltételeivel.

EU support to AMIS/DARFUR

2005 és 2007 között került sor az EU polgári és katonai összetevőket is felölelő missziójára, ami az Afrikai Unió szudáni békefenntartó missziójának (AMIS II) támogatására hozták létre. Darfúrban az EU a művelet során eszközöket teremtett, tervezői és műszaki segítséget nyújtott, illetve katonai megfigyelőket is küldött. Feladatuk afrikai katonák kiképzése, taktikai-stratégiai szállítások lebonyolítása, rendőri segítség és képzés nyújtása volt. A két és fél éves mandátum alatt katonai és polgári személyzetet is bevetettek.

EUFOR

TCHAD/RCA

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának mandátumával hajtotta végre az EU 3700 fős, EUFOR TCHAD/RCA műveletét Csád és Szudán határán 2008-2009-ben. A komoly olajkinccsel rendelkező országban kitört lázadások nyomán indult menekültáramlat miatt döntött az EU egy békefenntartó misszió felállítására mellett. Így a művelet elsődleges feladata a darfúri menekültek és a polgári lakosság védelme, valamint a humanitárius segélyek szállításának megkönnyítése volt. A csapatokhoz a legtöbb katonát Franciaország biztosította, de Írország, Lengyelország és Svédország is jelentős részt vállalt a küldetésben.

EU

SSR

GUINEA-BISSAU

2008 és 2010 között Bissau-Guineában került sor az EU SSR GUINEA-BISSAU tanácsadó missziójára. A biztonsági szektor reformját támogató műveletet a helyi hatóságokkal való együttműködésben hajtották végre, melynek legfontosabb céljai a Bissau-Guinea kormánya által meghatározott nemzeti biztonsági stratégia gyakorlatba való átültetése, valamint a fegyveres erők kapacitásának fejlesztéséhez és megerősítéséhez való hozzájárulás. A biztonsági szektor reformja elnevezés azóta a nemzetközi válságkezelés külön területévé nőtte ki magát, amelynek központi eleme a válságkezelésben részes nemzetközi szervezetek koordinált fellépése.

EUNAVFOR

SOMALIA

Az EU első tengeri misszióját a Szomália partjai mellett végrehajtott kalózkodás és fegyveres rablás váltotta ki. 2008 decemberében indították az EUNAVFOR SOMALIA elnevezésű missziót. A küldetés sikerei láttán az EU a művelet mandátumát 2012 decemberéig meghosszabbította. Az ATALANTA műveletben részint a hajózási biztonság növelése, részint a kelet-afrikai különféle segélyprogramok szállítási feladatainak biztosítása volt. 2010 januárjában az EUI Tanács beleyezett az EU szintén Szomáliában végrehajtott katonai missziójának, a helyi biztonsági erők képzését célzó művelet megindításába. EUTM SOMALIA).

4.

Dél-Kaukázus

EUMM

Az EU külügyminiszterei 2008. szeptember 15-i ülésükön, az orosz-grúz háborút követően hoztak döntést egy egyéves megfigyelési misszió elindításáról. A misszió négy feladata a következő: Grúzia és környékének stabilitása (megfigyelés és elemzés), normalizálás (jogállamiság helyreállítása, menekültek lakóhelyükre történő visszatelepítése stb.), bizalomépítés a felek között (összekötő tevékenység), valamint az európai politikai döntéshozók tájékoztatásához és az EU jövőbeni feladatvállalásaihoz való hozzájárulás. 2009 júliusában a küldetés mandátumát további egy évvel meghosszabbították, majd 2010-ben újra kitölték, ezúttal 2012-ig.

5.

Közel-Kelet

EUJUST

LEX

Az EU Irakra irányuló jogállamisági misszióját 2005. július 1-jén állították fel. Ez a polgári válságkezelési misszió a jogállamiság megerősítésével foglalkozik, mandátuma a harmadik kiterjesztést követően 2012 júniusáig szól. 2011 októbere óta a misszió vezetője Huszár László tábormok.

EUBAM

RAFAH

Az EU rafahi határellenőrzést támogató missziója keretében az EU megfigyelői feladatok ellátását végzi a gázai övezet és Egyiptom közötti nemzetközi határátkelő-helyen. 2005-ös létrehozása óta mandátumát többször megújították, de Rafah határátkelőhelyet utoljára 2007. június 9-én nyitották meg, az EUBAM Rafah misszió működését is felfüggesztették, létszámát lecsökkentették. Azóta készenlétben van és politikai döntésre vár.

EUPOL

COPPS

A Palesztin Nemzeti Hatóság működését segíti az EU palesztin területeken működő rendőrségi missziója. Hosszú távú reformfolyamatában hatékony rendőri szervezet felállítására fókuszál. 2010. április 26-án a Tanács üdvözölte a munkát, amit az EUPOL COPPS hajtott végre a fenntartható és hatásos rendőri szervezet létrehozásában, valamint a büntetőjogi szektorban elért eredményeket.

EUFOR

LYBIA

A 2011 eleji „arab tavasznak” nevezett események után Líbiában kialakult válsághelyzetre adott válaszként április 1-jén a Tanács humanitárius segítségnyújtási katonai misszió megindításáról döntött. Az EU misszió hozzájárult a lakosság biztonságos evakuációjához, valamint speciális képességek révén a humanitárius szervezetek tevékenységeihez.

6.

Ázsia

AMM

Az Európai Unió az ASEAN országokkal, illetve Norvégiával és Svájjal közreműködve hozta létre a monitoring missziót Indonézia Aceh tartományában. A küldetés feladata a béke-megállapodások végrehajtásának felügyelete a központi kormányzat és a helyi felkelők között. A misszió 2005 augusztusában lépett működésbe és 2006 decemberében sikeresen zárult az acehi helyi választásokat követően.

EUPOL

AFGHANISTAN

A 2007-ben 3 éves időtartamra indított EU Rendőri Missziójának Afganisztánban célja, hogy hozzájáruljon egy fenntartható és hatásos civil-rendőri intézmény felállításában, ami afgán vezetés alatt, nemzetközi szabványoknak megfelelően működik. 2010-ben a Tanács elismerte a misszió állandó fejlődését, ami összhangban van a stratégiai, operatív, illetve taktikai célkitűzésekkel, és további 3 évre meghosszabbította a mandátumát.

8. Az EU válságkezelő műveleteinek finanszírozása

Az EU által végrehajtandó válságkezelési műveletek finanszírozását a 2002. június 21-i Sevillai Európai Tanácson dolgozták ki. A sevillai rendszer értelmében a katonai válságkezelési akciók közös költségeinek fedezéséről a Tanácsnak egyhangúsággal kell döntenie, a szükséges pénzügyi intézkedések felügyelete pedig az Elnökség feladata. Az Elnökség egy, a finanszírozó tagországok képviselőiből álló bizottságnak előzetesen egyhangúlag jóvá kell hagynia.

A költségeket három fő kategóriába sorolták.

1. Ténylegesen közös költségek. Olyan kiadások, amelyek nem köthetők konkrétan egyetlen, a műveletben résztvevő tagállamhoz sem. Ide tartoznak például a parancsnokságok kiadásai, illetve a haderő egészének működtetése során felmerülő költségek.
2. Olyan kiadások, melyek fedezéséről eseti jelleggel a Tanács dönt, hogy a közös költségvetésből fedezik-e, vagy a tagállamokra róják őket. Ide tartoznak a fegyveres erőknek a műveleti területre történő szállításának költségei, az elszállásolás, a visszahozására, stb.
3. Egyéb kiadások. Minden egyéb kiadás azt a résztvevő államot terheli, amely az adott kiadást létrehozta. Ide tartoznak tehát többek között a résztvevő erők napidíjai, a felszerelésük és ellátásuk költségei, stb. Erre az adja az alapot, hogy a „Headline Goal” számára történt felajánlások kapcsán előírták, hogy a felajánló államok kötelesek a szükséges anyagi háttérrel is biztosítani az adott képességhez.

Ugyancsak a „Headline Goal”-hoz kapcsolódva előírták, hogy a közös költségvetésből nem fordítható támogatás az egyes tagállamok képességbeli hiányosságainak orvoslására, az tehát továbbra is nemzeti feladat maradt.

A sevillai finanszírozási rendszert a tagállamok hangsúlyozottan csak ideiglenes jellegűnek tekintették. A felülvizsgálatot legkésőbb 2004 júniusára irányozták elő, – amikor már rendelkezésre állnak majd az addig végrehajtott válságkezelési műveletek tapasztalatai – ám nem zárták ki, hogy szükség esetén, az említett tapasztalatok hatására korábban is végezzenek bizonyos átalakításokat.

Az ESDP keretében zajló válságkezelő műveletek finanszírozására Sevillában felállított rendszer felülvizsgálatára a tervezettnél jóval korábban, 2003. szeptemberében sor került – nem kis részben a Concordia, illetve az Artemis hatására. A felmerült problémák részben abból adódtak, hogy a sevillai mechanizmus számos ad hoc jellegű elemet tartalmazott.

Az Athena-rendszer

A 2003. szeptemberében beindított reformok eredményeképp 2004. március 1-én működőképessé vált a katonai műveletek finanszírozásának új rendszere. Az Athena mechanizmus feladatkörébe beletartozik lényegében az összes közös kiadás fedezése. A

korábbi rendszerhez képest a legjelentősebb különbséget a műveletben résztvevő erők szállításának, illetve a NATO-eszközök igénybevételének költségei jelentik, melyeket eddig a tagállamoknak – részvételük arányában – maguknak kellett fedezniük, most viszont a közös költségvetés átvette ezeket.

Az Athena által használt pénzügyi erőforrások kisebb részét az EU költségvetés CFSP keretéből fedezik, döntő hányadát viszont a tagállami büdzsék állják. A résztvevő államok GNP-jük arányában kötelesek befizetni a pénzalapba. Emellett természetesen egyéb bevételekkel is számolnak, például harmadik országok anyagi hozzájárulásai, a művelet befejezése után a helyszínen maradt épületek, infrastruktúra eladása, stb. Az Unió költségvetése a közös kül és biztonságpolitika területén kizárólag az intézményi vonatkozású kiadásokat fedezi. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a válságkezelési feladatok végrehajtásával kapcsolatban felmerülő egyes sürgős költségeket az uniós forrásokból fedezzék, amennyiben a Tanács úgy határoz.

A korábban párhuzamosan működő több finanszírozási eljárás helyett az Athena centralizálja a pénzügyi döntéshozatalt, ezáltal gyorsabb és rugalmasabb. A rendszer működését egy Különleges Bizottság felügyeli, melybe az ESDP-ben résztvevő EU tagállamok delegálnak egy-egy képviselőt. A Bizottság döntései egyhangúan születnek, és kötelező érvényűek.

A GNP arányos tagállami hozzájárulás a műveleti kiadások %-ában

26 tagállam

Tagállam	2005	2006	2007
Ausztria	2,29	2,28	2,29
Belgium	2.83	2.88	2.83
Bulgária	-	-	0,22
Csehország	0,80	0,91	0,96
Ciprus	0,12	0,12	0,13
Észtország	0,08	0,09	0,11
Finnország	1,48	1,48	1,47

Franciaország	16,13	16,19	16,08
Görögország	1,69	1,74	1,77
Hollandia	4,53	4,47	4,66
Irország	1,21	1,30	1,36
Lettország	0,10	0,12	0,14
Litvánia	0,18	0,19	0,21
Lengyelország	1,86	2,21	2,30
Luxemburg	0,23	0,24	0,23
Magyarország	0,80	0,83	0,77
Málta	0,04	0,04	0,04
Németország	21,46	20,97	20,18
Olaszország	13,36	13,29	12,80
Portugália	1,33	1,31	1,35
Románia	-	-	0,90
Svédország	2,76	2,83	2,72
Szlovákia	0,33	0,36	0,39
Szlovénia	0,26	0,27	0,27
Spanyolország	8,05	8,28	8,78
UK	18,07	17,57	17,01

9. Az Európai Védelmi Ügynökség – European Defence Agency

Az EU Közös Biztonság és Védelempolitika terén különleges helyet foglal el a 2004-ben életre hívott Európai Védelmi Ügynökség. A szervezet feladata, hogy támogassa a tagállamokat és a Tanácsot azon erőfeszítéseikben, amelyek a válságkezelést érintő európai védelmi képességekre vonatkoznak. Emellett a szervezet feladata védelmi kutatások folytatása, a hadiipari együttműködés elősegítése, egy európai védelmi felszerelési piac,

illetve a háttérként szolgáló közös védelmi ipar kialakítása. Fontos megjegyezni, hogy az európai integráció folyamata egyáltalán nem érintette a tagállamok hadiiparát, amely nemzeti kezekben maradt. Tehát az EDA projekttervei a tagállamok katonai képességfejlesztésében lényegében az első intézményes kísérlet az európai hadiipar integrálásának elindítására. A szervezet első évei a szükséges infrastruktúra és személyi állomány kiépítésével teltek el, majd egy Képességfejlesztési Terv /Capability Development Plan/ kidolgozása következett (2006). Magyarország 2007-ben csatlakozott az EDA védelmi beszerzési rendszeréhez. Ennek értelmében a tagállamok vállalták, hogy egy millió eurós értékhatár felett katonai közbeszerzéseiket megnyitják a rendszerhez csatlakozott több állam vállalkozásai előtt.

Az EDA keretében működik az EU Műholdközpontja, amely a spanyolországi Torrejonban található. Feladatai közé tartozik az európai GPS hálózat megteremtése is.

10. A CSDP perspektívái

Az EU biztonság és védelempolitikájának jövője és fejlődésének irányai elválaszthatatlanok az Európai Unió fejlődésének egészétől. Az EU nem állam, viszont sokkal több, mint egy szokványos nemzetközi szervezet. Működése, eljárásai messze túlmutatnak a kormányköziségen alapuló más szervezetek formáin. Ugyanakkor az is tény, hogy mindmáig nem dőlt el az integrációt a kezdetektől kísérő föderalizmus-funkcionalizmus vita, vagyis az a kérdés, hogy mi az integráció célja. A bővülésekkel, s a hatáskörök kiterjesztésével az EU jelentősen növelte területét, lakosságát, s a Brüsszelhez tartozó területek számát, de nem csökkent a tagállamok belső diverzitása (méret, képességek, geopolitikai pozíció). A Lisszaboni Szerződés szélesebb alapokat, s a korábbinál hatékonyabb struktúrát adott a kül-, biztonság- és védelempolitikának is, de a technikai-szervezeti változtatások nem rejthetik el a megmaradó, s az alapokat érintő belső ellentéteket, sem pedig a tagállamok képességeinek különbözőségeit. A két állandó BT tag, s nukleáris képességekkel rendelkező tagállam tartósan különböző elképzelésekkel rendelkezik a közösen követendő irányról.

A biztonság és védelempolitika terén sincs másként: a tagállamok biztonsági és védelmi ügyekben nemzeti keretek között döntenek, s a döntések vezető motívumait presztízs, gazdasági érdekek és a költségvetési korlátok. Ez utóbbi még sötétebb tónust vetít a kilátásokra a gazdasági válság okán.

A kilátások érintése kapcsán elkerülhetetlen a transzatlanti vonatkozások érintése is. A NATO-ban az európai szövetségesekkel egy asztalnál ülő USA folyamatos kritikákkal illeti az EU-t:

- az EU NATO tagállamainak összesített GDP-je 12,5 trillió euró, azaz 124 %-a az USA teljesítményének,
- a védelmi költségvetésük 2009-ben 188 milliárd euró, szemben az USA 503 milliárdjával,
- a 188 milliárdból Franciaország és Nagy-Britannia 43 %-t tudhat magáénak, Németországgal együtt 61 %-t. Ez a három ország még nyomasztóbb fölényben van, ha a kutatásra és fejlesztésre szánt összegek arányait nézzük: 88 %.
- a 26 európai NATO tagállamból 16 kevesebb, mint 4 milliárdot költ évente védelemre kicsi hatékonysággal, rossz személyi/felszerelési aránnyal, túlsúlyos parancsnokságokkal és elavult formációkkal.
- a 21. század első évtizedében az USA megduplázta védelmi kiadásait, míg Kína 247, Oroszország 67, Ausztrália pedig 57 %-kal növelte azt.

Egy közös és hatékony európai stratégia kidolgozásához a tagállamoknak mindenképp az integráció további lépéseire kell gondolkozniuk. Olyan lépéseken, amelyek magukba foglalják az EU tagállamoknak a saját biztonságukról való gondoskodás elemeit is.

OVERVIEW OF THE COMPLETED EU MISSIONS AND OPERATIONS



