

Türke András István

A CSDP-missziók és -hadműveletek műveleti irányítási rendszere

A tanulmány célja az EU CSDP (közös biztonság- és védelempolitika)-missziók és -hadműveletek műveleti irányítási rendszere intézményesülésének bemutatása az integrációs viták, háttéralkuk, tagállami pozíciók megismertetésével, esetenként a transzatlanti kapcsolatok tükrében. Néhány, számunkra fontosabb kivételtől eltekintve nem térünk ki a katonai és politikai csúcsszervek kiépülésének és funkcióinak részletes bemutatására, miként kénytelenek vagyunk eltekinteni az alábbiakban bemutatott intézmények és szervek által folytatott műveleti tervezés konkrét szakaszainak részletekbe menő ismertetéséről is.

A Tervuren-koncepció születése

Az EU közös biztonság- és védelempolitikája intézményesülésének folyamatában, miután 2000–2001-re létrejöttek az Európai Unió Tanácsa (EiT) hatásköre alatt az EU legfontosabb politikai és katonai szervei – a körülbelül 200 fős EU Katonai Törzs (EUMS), a Politikai és Biztonsági Bizottság (EUPSC), az EU Katonai Bizottság (EUMC) stb. –, időszerűvé vált az EU autonóm műveleti főparancsnokságának létrehozása.

A katonai pillér létrejötte mellett már ekkor, az első műveletek megindítása előtt komoly lépések történtek az európai biztonság- és védelempolitika civil pillérének megteremtésére, a Polgári Válságkezelési Bizottság (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CivCom*) 2000-es felállításával. A CivComot a békefenntartás és válságkezelés civil aspektusainak – rendőri feladatok, jogállamiság védelme, civil adminisztráció, civil védelem – kezelésére szánták.

1999–2000 folyamán jött létre az EU többszintű helyzetelemző központja, a SitCen

(*Situation Centre*), amely 100 fős állományával az EU különböző hírszerző egységeitől befutó információkat összegzi, s a stratégiai tervezés fázisában az EU Katonai Törzsset segíti elemzéseivel és azon információk átadásával, melyeket a tagállamoktól és a Külkapcsolatok és Politikai-katonai ügyek Főigazgatóságától (főként a védelempolitikai DG8-on keresztül) származnak.

Már ekkor ellentétek jelentkeztek a tagállamok között a szervezeti struktúra fejlesztését illetően, mert Svédország – Franciaország ellenkezése mellett – arra törekedett, hogy az EU Katonai Bizottságának megfelelő, egyenrangú szervként fejlesszék tovább a CivComot a civil missziók számára. A CivCom főként delegált tagállami diplomátákból áll, és részt vesz a DG9 (civil válságkezelés) és a Tanács Főtitkársága által kidolgozott doktrínák elemeinek megalkotásában. Fő feladata az lett, hogy megkönnyítse a kormányok közötti tárgyalásokat a Politikai és Biztonsági Bizottság nagyköveteinek adott tanácsokkal.

Az iraki háború megkezdése (2003) után Laekenben az EU minimalista hadműveleti



kapacitásairól egyeztek meg a felek a petersbergi típusú feladatokat illetően, és nyilvánvalóvá vált, hogy az európai biztonság- és védelempolitika (ESDP) sikere nagyban azon múlik, hogy a hadműveletek finanszírozhatóságára milyen megoldást sikerül találni (pusztán tagállami vagy közösségi források is bevonásra kerülnek).

Már-már az 1947-es dunkerque-i szellem újjáéledésének lehettünk tanúi, amikor 2003. február 4-én Touquet-ban Franciaország és Nagy-Britannia védelmi költségvetéseik felülről történő összehangolását, állandó tengeri erő létrehozását és a KFOR-misszió európai átvételét irányozták elő Boszniában 2004-re.

2003. április 29-én Franciaország (Jacques Chirac), Németország (Gerhard Schröder), Luxembourg (Jean-Claude Juncker), valamint Belgium (Guy Verhofstadt) – vagyis az úgynevezett „négyek csoportja“, amely akkoriban az Irak elleni háború élénk ellenzésével hívta fel magára a figyelmet – az ESDP-t illetően betervezte az európai főparancsnokság (*Operational Headquarters – OHQ*) létrehozására vonatkozó első komolyabb javaslatcsomagot. Ez az alábbi javaslatokat tartalmazta.

Az első javaslat értelmében a tervreani koncepció szerint európai főparancsnokság (OHQ) létrehozásával egy autonóm, multinacionális, a többszintű hadműveletek szempontjából is felhasználható műveleti főparancsnokság jönne létre, melyet a létező nemzeti főparancsnokságok állítanának ki. A csoport tagjai akkor 2004 nyarán jelölték ki az OHQ létrehozásának legkésőbbi dátumául, s kijelentették, hogy az európai főparancsnokság Monsban és Brüsszelben való létrehozását további kapcsolódó rendelkezéseknek kell követnie. A Tervrean-koncepció lényege tehát az önálló európai tervezői és hadvezetési kapacitás létrehozása az önálló európai

hadműveletek számára, amelyeket ezentúl nem a NATO-hoz tartozó monsi SHAPE-ből irányítanának – mint a Berlin Plusz-műveleteknél, lásd például a 2003-as Concordia-missziót –, s nem is az európai nagy, „nemzetköziesíthető“ öt főparancsnokságból, az úgynevezett keretnemzet-koncepciót alkalmazva. Mindez logikusnak számított egyrészt az EU első önálló hadműveletének elindítása kapcsán, melyet a párizsi Ile St. Louis-n felállított hadműveleti parancsnokságról irányítottak, másrészt az ESDP politikai-katonai struktúrája kiépülésének szempontjából is, a 2001-ben felállított EU Vezérkar kiegészítéseként, mert létrehozására mindaddig nem tettek javaslatot.

A második javaslat egy 5000–7000 fős hadtest létrehozását indítványozta a francia–német dandárra, a belga kommandóegységek és a luxembourgi felderítőegységek elemeire alapozva. A cél az volt, hogy a helsinki fő célkitűzés (*Headline Goal*) előőrsét hozzák létre.

Ezekon kívül több javaslat is elhangzott, mint például egy európai légi szállítási parancsnokság létrehozása, valamint egy európai sürgősségi humanitárius segítségnyújtási rendszer kiépítése.

A kezdeményezés politikai hátterét tekintve Németország részéről beszélhetünk áttörésről, mely mindaddig Európa („Franciaország“) és az Egyesült Államok közötti híd szerepét kísérelte meg betölteni az ESDP kapcsán (is). Ezúttal azonban a németek átlépték a Rubicont, mert még ha a javaslat az úgynevezett *soft security* kategóriás és alacsony intenzitású európai missziók területét érintette is a Berlin Plusz keretein kívül, az Egyesült Államok ezeket a kezdeményezéseket rendkívül negatívan ítélte meg – emlékezzünk csak az európai védelmi politika szuverenitását mélyen érintő amerikai beavatkozásokra, mint a Bartholomew-távírat és az Albrighti-

„3D-elv” –, főként az iraki háború kellős közepén.

Az amerikaiak szerint ugyanis a 3D-ből eredő *no duplication*, azaz a megkettőzést *de facto* tiltó, általuk felállított alapelvet az európai OHQ alapjaiban sérti, azaz Washington érdekében az áll(t), hogy az ESDP lehetőleg soha ne tudjon függetlennedni teljesen a NATO-tól. (Hasonló volt a problémájuk az amerikaiaknak az Eurocorps létrehozásakor is.) Az Egyesült Államok már-már hisztérikus reakciója a Bartholomew-távirat által keltett hullámokat idézte, és nyilvánvalóvá tette, hogy a „nagy testvér” baráti ajánlásait milyen mértékben illene az európaiaknak komolyan venniük. Mindez azonban arra is rávilágított, hogy az ESDP valódi áttörésre készül. És ehhez, legalábbis kezdetben, páratlan módon az európai belpolitikai helyzet is kedvezően alakult.

A javaslat születése ráadásul egybeesett a Brüsszeli Európai Alkotmányozó Konventnek a megerősített együttműködésre vonatkozó vitáival (többsebességes Európa létrehozása a gyorsabb integrációért), jóllehet a megerősített együttműködés nem képezte részét a nizzai szerződésnek. A védelem terén megvalósítandó megerősített együttműködést támogató államok úgy ítélték meg, elkerülhetetlen a petersbergi típusú feladatok újrafogalmazása abból a célból, hogy az EU számára civil és katonai eszközök álljanak rendelkezésre a konfliktus-megelőzéshez és a konfliktuskezeléshez.

A túlhevült transzatlanti kapcsolatok konszolidálásának érdekében megkezdődött a „szavak háborúja”, hogy „mellébeszéléssel” eltereljék a figyelmet a valódi célokról: a tizenötök elé beterjesztett javaslat már úgy fogalmazott, hogy egy „sejtet kell létrehozni a közös tervezés és műveletirányítás céljára”, mely szoros kapcsolatban áll

a NATO-val. Gondosan kikerülték tehát a „főparancsnokság” fogalmát. Mindez jellemző és nem az egyetlen példa arra, hogy az Egyesült Államok milyen mértékben képes befolyásolni az európai államok „autonóm” döntéseit. Hasonlóra már volt példa 2001-ben is, mikor az európai biztonság- és védelempolitikai Fehér Könyv megnevezés helyett kénytelenek voltak a „Könyv az ESDP-ről” megnevezést használni a viták során.

Így tehát a négyek javaslata azt sugallta, hogy a DSACEUR az első jelölt abból a szempontból, hogy ki töltsen be egy adott EU-művelet irányítását, és amíg a fenti európai kapacitás létrejön, az érdekelt tagállamok létrehozhatnak egy kollektív „személyzeti magot” az EU NATO-eszközök igénybevétele nélküli hadműveleteinek tervezése és irányítása számára.

2003 nyarától a négyek adminisztrációja megkezdte üléseit Tervurenben, hogy az Egmont-palotában bemutatott hét kezdeményezés feladatait egymás között szétosszák. Belgium vállalta a *Sürgősségi Európai Segélyrendszer* (EU-FAST) feladatait, Franciaország az európai gyorsreagálású kapacitásokét, valamint a tervezés és hadműveleti irányítás feladatait. Németország foglalkozott a stratégiai légi szállítás európai parancsnokságának létrehozásával, az ABC-fegyverek elleni többszintű védelmi kapacitással, az európai képzési központokkal, és a telepíthető többnemzeti főparancsnokságok kérdésével. Mivel Luxembourg igen szerény védelmi eszközökkel rendelkezik, csupán megfigyelőként vett részt a munkában.

Ugyanakkor a négyek csoportjában nehézségek is felmerültek: Berlin euroközpontú javaslatot terjesztett be egy eléggé törekeny védelmi költségvetéssel, míg Franciaország a nemzeti erők növelésére helyezte a hangsúlyt a felszerelések, a be-



vethető egységek és a „többszemélyes tehető” parancsnokság (keretnemzet-konceptió) tekintetében.

2003. augusztus 28-án az „ellentábor” is benyújtotta javaslatát a brit *Food for thought paper* keretében. Míg a franciák autonóm európai OHQ létrehozására tettek javaslatot, a britek a macedóniai Berlin Plusz-művelet (Concordia) és a buniai ARTEMIS-művelet konzekvenciáit levonva inkább egy európai tervezősejt létrehozására tettek javaslatot a SHAPE keretén belül. Ezen sejtnak főleg a tervezés előkészítő-javaslati fázisában szántak szerepet. Egyrészt együttműködésre lenne kötelezve az EU Vezérkarának Főigazgatóságával, másrészt pedig teljesen átláthatónak kellene lennie a DSACEUR felé. A britek azt is megjegyezték, hogy a Tervuren-konceptió túlzott eltávolodást eredményezne a PSC-től.

Mindazonáltal augusztusban, miután Belgium visszakozott a tervureni helyszínt illetően, és a négyek döntöttek a strukturált együttműködések keretéről, az európai kollektív védelem klauzujáról való lemondásról, és megígérték, hogy a javaslatok koherensek lesznek a NATO-elkötelezettségekkel, London végül is elfogadta az EU autonóm tervezési és műveleti kapacitásának tervét, de csak abban a formában, ha ez egy, a SHAPE keretébe integrált sejt formájában jön létre.

A tagállamok a CME 04-es kódnevet viselő hadgyakorlattal a gyakorlatban is tesztelték ezt a struktúrát, azaz az együttműködést a nemzeti főparancsnokságok (már amelyek többszemélyes tehető, és adott esetben az EU OHQ-vá alakíthatóak egy-egy tagállam vezetése alatt), az EU Vezérkar és a SHAPE között, de természetesen anélkül, hogy egy elkülönített európai főparancsnokság létrehozására sor kerül(het)ne.

A brit álláspont módosulása és a Tervuren-konceptió bukása

Olaszország mindeközben egyre jobban nyugtalankodott, hogy a négyek javaslata teljesen felborítja a 2003 második felében esedékes olasz EU-elnökség napirendjét. Hogy rövidre zárja a vitát, a keretnemzet-konceptió elkötelezett védelmezése mellett tette le a voksot, és a nemzeti főparancsnokságok „európaivá tételére” tett javaslatot egy olyan rendszer létrehozásával, mely az öt érintett, az ESDP számára főparancsnokságokat felajánló tagállam körülből 40 tisztjének rotációját jelentené. Ezzel csak az volt a gond, hogy a kis(ebb) tagállamok láthatósági problémáira egyáltalán nem volt tekintettel.

A 2003. október 16–17-i Európai Tanács ülésén – kétségtelenül amerikai nyomásra – módosította a korábbi brit álláspontot, így Nagy-Britannia immár azt is ellenezte, hogy a NATO keretén belül jöjjön létre egy „autonóm” európai irányítási struktúra. A német védelmi miniszter, Peter Struck is kijelentette – a kancellári véleménnyel ellentétesen foglalva állást –, hogy egy autonóm európai főparancsnokság létrehozása „nem létfontosságú”. Blair mindenestre igyekezett kompromisszumkésznek látszani, és azt javasolta, hogy az EU Vezérkar keretén belül lehetne egy autonóm tervezési kapacitás létrehozásával megpróbálkozni.

Végül is e minimális javaslat köré szerveződött a kompromisszum 2003. november 19-én, Nápolyban a hármak ülésén, mely eredetileg egy kis sejt létrehozását javasolta a SHAPE-nél (lásd az eredeti brit javaslatot), és az EU Vezérkarral való kapcsolat rendezésére kiegészítő rendelkezések kidolgozására tett indítványt a Berlin Plusz-műveletek kapcsán.

Az olasz EU-elnökséget záró 2003. december 12-i ülésen végül is a felek kom-

romisszumra jutottak az EU autonóm hadműveletei kapcsán. Megerősítették a Berlin Plusz kereteit és a *first refusal* elvét, mely szerint az EU csak akkor tűzheti napirendre azt, hogy egy adott területre műveletet tervez-e vagy sem, miután a NATO előzőleg állást foglalt arról, hogy nem kíván beavatkozni az adott területen. Az Európai Főparancsnokság felállítását az akkori tervek szerint – két évvel elhalasztva – 2005 végétől, 2006 elejétől a SHAPE-nél felállított sejttel (központtal) „helyettesítenék”, mely körülbelül 40 tisztet (lásd az eredeti olasz javaslatot) foglalna magába, akik válság esetén az EU Vezérkart segítenék a brüsszeli Cortenberg-épületben. A „Sejt” az OpComm (Műveleti Parancsnokság) hatásköre alá lenne rendelve.

A 2005-ös európai ambíciók szerint – a harccsoport-konceptió születésének fényében – ekkor még úgy tervezték, hogy ez a főparancsnokság képes lesz majd egy 3000 fős hadművelet irányítására, az ARTEMIS-hadművelet mintájára.

A Civil-Katonai Sejt létrehozása

A 2003-as év vége, a november 28–29-i külügyminiszteri találkozót és a decemberi EIT-ülés egy másik vonalon is eredményt hozott. Míg a SHAPE-nél létrehozott EU-sejt lényegében a Berlin Plusz-műveletek függvénye lett, a Civil-Katonai Sejt (*Civil-Military Cell – CivMilCell*) létrehozását elhatározó döntés megszületése az EU Vezérkaránál, úgy tűnt, több, nagyobb kifizetésű lehetőséget rejt majd magában.

Először is tudni kell azonban, hogy ez utóbbi „magot” soha nem aktiválják elvileg azelőtt, hogy a NATO le nem mondott volna az adott területen való művelet indítás jogá-

ról. Tehát csak az autonóm európai műveleteket vehetjük számításba, de ezek során a „többnemzetiesíthető” főparancsnokságok prioritást élveznek (keretnemzet-konceptió). Mindez tehát azt jelenti, hogy a gyakorlatban „sejtünk” ezen esetekben sem lesz aktiválva, kivéve a „civil-katonai koordinációt”, azaz a civil-katonai missziók eseteit a „soft” vagy „alárendeltnek ítélt” humanitárius hadműveletek területén. Itt jegyezzük meg, hogy az EU-ban a civil-katonai együttműködések kapcsán a CIMIC helyett a CMCO (*Civil-Military Co-operation*) kifejezést használják. A CIMIC, mint „tagálami szintű” kifejezés eleve a katonai elemek elsődlegességét hangsúlyozza, melyről EU-válságkezelés során nincs szó.

A CivMilCell-t végül 2005 májusában hozták létre, és lényegében 2005 nyarától hadműveletképes, „felelőssége a műveleti tervezés és irányítás”. A jogszabályok aláhúzzák, hogy „nincs szó egy állandó vezérkar létrehozásáról”, de a gyakorlatban a helye a parancsnoki struktúrában mégis efelé közelít, mert az EU Vezérkartól függetlenül működik, ráadásul a kijelölt műveleti parancsnok alá van rendelve.

Úgy tűnt tehát, hogy 2006-ra a felek sikeresen oldották meg a kör négyzögesítését. A főként katonai műveletekre tervezett uniós „SHAPE-sejt” nem tűnt fel úgy, mint ha egy új, autonóm intézmény lenne (lásd az USA félelmeit), ugyanakkor létrejött egy bizonytalan jogállású CivMilCell az EU vezérkaron belül (civil vagy inkább civil-katonai missziókra), mely a gyakorlatban egy autonóm intézmény funkcióival rendelkezik, még akkor is, ha a jogszabályok arra töreksenek, hogy bebizonyítsák: alkalmazása alig valószínűsíthető.

Mindenesetre – már csak a Berlin Plusz kereteinek blokkolása miatt is – a fő opció a nemzeti főparancsnokságok használata maradt, azzal a lehetőséggel kiegészítve,



hogy bevonhatják adott esetben az EU Vezérkar kollektív eszközeit (CivMilCell) is, főleg akkor, ha mind katonai, mind civil eszközök bevetése válik kívánatossá, és egyetlen nemzeti főparancsnokság sem elérhető.

Elméletben a Civil-Katonai Sejten keresztül az EU Vezérkar gyorsan képes felállítani egy műveleti központot, amikor közös civil-katonai válaszadásra van szükség, és a Tanács egyetlen nemzeti főparancsnokságot sem jelöl ki az EU Katonai Bizottsága javaslatára, mint ezt a későbbiekben részleteiben is látni fogjuk. A Civil-Katonai Sejt az EU műveleti központjának kulcselemét jelenti, és a civil műveletek koordinálásához nyújt segítséget.

Mindezek ellenére a Civil-Katonai Sejt alkalmazása számos ESDP-misszió alapvető jellege miatt is kérdéses (Darfúr: az AMIS-t kiegészítő EU-misszió 2005–2007, EUJUST, SSR-missziók). Az AMIS-t kiegészítő EU-misszió kapcsán felhasználása fel sem merült, mivel ezen műveleteknél a képzési, tanácsadó jelleg miatt nem beszélhetünk a hagyományos értelemben vett tényleges CIMIC-műveleti tervezési és irányítási feladatokról.

A műveleti tervezés és irányítás intézményesítése ezután az úgynevezett poszt-Hampton Court-i folyamat részeként (EU informális csúcs, Hampton Court, 2005. október 27.), majd a poszt-wiesbadeni folyamat (védelmi miniszterek ülése, Wiesbaden, 2007. március 1–2.) részeként haladt tovább. Egyes vélemények szerint azzal, hogy 2009-ben Sarkozy elnök Franciaországgal egy újabb lépést tett a NATO integrált katonai szervezetébe való visszatérés felé, az európai főparancsnokság létrehozása a franciák részéről, ha nem is lett elfelejtve, de lejjebb került a prioritási listán.

A CSDP-műveletek jelenlegi irányítási rendszere

Az EU-hadműveletek és -missziók vezetését, legyenek bár viszonylag szerény méretűek is, viszonylag csekély méretűkhöz képest jelenleg egy igen komoly, többszintű és némileg túlméretezett szervezeti rendszer látja el.

A csak a NATO-val együttműködésben lebonyolított műveletekre három séma létezik. Az *első* szerint a NATO garantálja az EU számára a tervezőkapacitásaihoz való hozzáférést. Az EU már akkor használatba veheti a NATO eszközeit (SHAPE, Mons), amikor még nem is biztos, hogy elindítja az adott missziót, és ezzel hozzájárulhat az EU Vezérkar munkájához a stratégiai katonai opció területén, ha pedig az adott művelet elindítása eldőlt, akkor a műveleti tervezésben. A *második* séma szerint – a tervezésen túl – az EU európai irányítást kérhet a NATO-nál egy általa vezetett katonai hadműveletre. Ez esetben a DSACEUR vezeti az EU-hadműveletet az egyéb SHAPE-feladatai mellett, és a SHAPE-n belüli munkáját az európai vezérkar (EMOPS/OHQ) segíti. A *harmadik* séma pedig az, amikor az EU NATO-eszközök használatát kéri, erről a NATO egy listát készít, meghatározza a felhasználás mikéntjét, a pénzügyi és jogi kereteket. Az adott hadműveletre pedig az EU és a NATO egy speciális egyezményt ír alá. Eddigi érintett missziók és hadműveletek: Concordia (2003,) ALTHEA (2004), Afganisztán.

A *keretnemzet-koncepcióval* zajló műveletek során a keretnemzet biztosítja a műveleti irányítást és parancsnokságot (EMOPS/OHQ), ideértve a műveleti vezérkar magját. Mindez nemcsak a stratégiai, hanem a műveleti és/vagy a taktikai szintre (*Component Command Headquarters*) is kiterjedhet. Az EU Vezérkar ebben az

esetben egy „vezérkari elemet” telepít, melynek célja az EU Vezérkar/Katonai Bizottság és a keretnemzet közötti koordinálás, hogy az EU konkrét igényeit a nemzeti tervezés figyelembe vegye. A tervezési folyamatot megkönnyíti az EU eszközeihez (SitCen, Policy Unit, felderítési egység, műholdas megfigyelőközpont stb.) való hozzáférési lehetőség. A gyakorlatban – mint szó esett róla – öt állam rendelkezik a keretnemzet-koncepcióhoz felajánlott, többnemzetivé tehető műveleti parancsnokságokkal. A keretnemzet által biztosított „mag” 42–46 főből áll. Ez a személyi állomány azonban nem áll állandó jelleggel az európai vezérkar rendelkezésére. Az állandó elemek igen szerények, viszont kettős funkciót töltenek be, s azonnali jelleggel az EU-hadműveletek rendelkezésére állnak: Potsdam – 15 fő; Cento Celle – kilenc fő; Mont Valérien és Northwood – kettő-négy fő. Eddigi érintett missziók és hadműveletek (a teljesség igénye nélkül): ARTEMIS (Párizs/Ile, 2003); EUFOR KDK (Potsdam, 2006), EUFOR Csád/KAK (Mont Valérien, 2008).

Az EU Vezérkar Hadműveleti Központja által vezérelt műveletek. Az EU Vezérkar alá szerveződik – ténylegesen inkább *ad hoc* jelleggel – az alaptól csupán nyolcfős maggal rendelkező Hadműveleti Központ (*EU Operations Centre – EU OpsCentre*), melyet 2007. január 1-jétől lehet aktiválni (és természetesen személyi állományát bővíteni) az EU Tanácsának határozatára. Ez a nyolc fő kettős funkciót lát el, mivel részben az EU Vezérkarhoz, részben a Tanács Főtitkársághoz kötődő személyekről van szó. Az OpsCentre is, mint minden más EU köztudott OHQ, az alábbi szekciókra bomlik:

- személyügyek,
- felderítés,
- műveletek,
- logisztika,

- tervezés,
- kommunikáció,
- képzés,
- pénzügyek,
- CIMIC,
- orvosi támogatás.

A Hadműveleti Központ állandó jellegű (24/24h, 7/7 nap), készenléti magját a WKC-t (*Watchkeeping Capability*) 2008 augusztusában hozták létre, kifejezetten az EU katonai műveletei céljára. Az OpsCenter civil eleme a Tanács Főtitkársága alá van rendelve, tehát ez a szerv is foglalkozik a civil-katonai missziók tervezésével a CivMilCell-en kívül. A rendszert a 2007. júniusi MILEX 07/CPX gyakorlat folyamán tesztelték, s jelentős nehézségek merültek fel, mint ez a 15 napos szimulációs gyakorlat közben kiderült: a műveleti központ 81 tagjának aktiválása ugyanis totálisan és azonnali hatállyal blokkolta a teljes EU Vezérkar működését, mely e 15 napra gyakorlatilag működésképtelenné vált. Nem volt tehát véletlen, hogy az EUFOR Csád/KDK hadművelet (2007. október 15. – 2009. március 15.) előkészítése során – 2007 nyarán-őszén – az illetékesek már jó előre kikötötték nehogy valakinek eszébe jusson még véletlenül is aktiválni az OpsCentert a művelethez.

Jelenleg a Civil-Katonai Sejt az EU Vezérkar része, melyet 2005 májusában hoztak létre, és lényegében 2005 nyarától hadműveletképes. A sejtnak „normál esetben” a létrehozandó CPCMC (Katonai Tervező és Irányítási Sejt) alá kéne rendelődnie, ennek létrehozását azonban, mint láttuk, több tagállam is ellenzi, attól féltve, hogy egy európai főparancsnoksággá alakul át. Személyállomány-magja (körülbelül tíz fő, aktiválás esetén körülbelül harminc fő) lényegében kettős feladatot lát el az EU Vezérkarban. Ezt a sejtet tehát kifejezetten az autonóm, vegyes, civil-katonai EU-művele-



tek céljára hozták létre. Azért nem véletlen, hogy francia anyagok már nem is annyira „OpsCenter”-ként, hanem „kvázi CPCM”-ként – Katonai Tervező és Irányítási Sejt-ként – írnak a CivMilCell kibővítéséről, mert amennyiben ezt a művelet megkívánja, további elemek vonhatók be, immár 89 főre növelve a sejtet (13 civil taggal):

- a Bizottság és a Tanács Titkárságának külkapcsolatokért felelős főigazgatósága civil szakértői (nyolc fő);
- EU Vezérkar (29 fő);
- a tagállamok katonai személyzete (24 fő).

A felduzzasztott szerv képes megfelelni a gyorsreagálás követelményeinek, azaz öt napon belül kidolgozni a műveleti koncepciót abban az esetben, ha egyetlen keretnemzet vezérkara sem lett kijelölve e feladatra, továbbá képes 20 napon belül kézbe venni a misszió irányítását. Eddigi érintett missziók és hadműveletek (CivMilCell): EUPOL Afganisztán, EULEX Koszovó.

Az utóbbi években azonban az ESDP fokozatos átalakuláson megy keresztül, és egyre inkább a békefenntartás nem katonai spektrumában vállal szerepet. A civil-katonai missziók mellett így felértékelődött a pusztán civil missziók szerepe, melynek tervezési és irányítási feladatai egyik fentebb bemutatott egységre sem bízhatók rá valójában. Ennek eredménye, hogy 2007 augusztusában az EU létrehozta a CPCC-t (Civil Tervező és Irányító Kapacitás – *Civilian Planning and Conduct Capability* – „Civil HQ”) a Tanács Titkárságán belül, mely azonban csak 2008 második felétől, a francia elnökség működésének eredményeként vált teljesen hadra foghatóvá.

Nem titok, hogy miután a franciák némi-képpen „lemondtak” a SHAPE-sejtről és a CivMilCell-ről, lényegében a CPCC-ben látják ambícióik átmentésének legfőbb eszközét. Mindez azért furcsa, mert a

CivCom önállósodásától éppen Franciaország tartott a leginkább.

A közös kül- és biztonságpolitika területén a francia EU-elnökség kezdeményezéseit kezdetben teljesen blokkolták. Az angol ellenérzések eddig is ismertek voltak, azonban a francia elnökséget is meglepte a Brown-adminisztráció felől megmutatkozó ellenállás. A franciák célja a 2007-ben létrehozott Műveleti Tervezési Központ (OpsCentre) megerősítése volt.

Francia tervek szerint ismét előkerült volna a fiókból a Tervuren-koncepció is, de az angol kormány nemcsak a civil tervező és irányító kapacitás kiépülését blokkolta, hanem már a pár évvel ezelőtti kompromisszumos megoldás (azaz az EU-sejt kvázi léte a SHAPE-nél) is zavarta, mint ahogy az amerikaiak sem favorizálják még ezt az elképzelést sem. Ezen felül a lisszaboni szerződésről megtartott ír népszavazás kedvezőtlen eredménye nagyban hátráltatta a francia egyeztetési javaslatokat a haderőfejlesztés, a hadiipari beruházások tekintetében is.

A civil tervező és irányító kapacitás kiépülése végül is egy olyan háttérkompromisszum eredménye, melynek lebonyolításában a WEU-közgyűlés igen nagy szerepet vállalt. A franciák lényegében azzal „zsarolták meg” az angolokat, hogy ha nem mennek bele ennek az állandó magnak a létrehozásába (még hozzá Brüsszelben és nem Monsban, a NATO-nál, mely enyhébb verziót Gordon Brownék még 2008 szeptemberében is elleneztek, decemberre viszont már „visszasírhatták”), akkor az egész Tervuren-üggyel egész pályás letámadást indítanak, és a teljes plénum (EIT, AWEU-közgyűlés) elé viszik megvitatásra. Ezt az angol képviselőt, főleg egy szocialista-konzervatív pengéváltást elkerülendő, nem akarta, és az angol kormány sem éppen favorizálta. Ugyanakkor az EU-barát

angol képviselőt a WEU-nál becsületesen kiállt a kompromisszum mellett, így a CPCC létrehozását lényegében e kompromisszum eredményeként sikerült elérni.

A CPCC-vel tehát a civil missziók terén (is) lehetőség nyílik a keretnemzet-konceptió nemzeti tervezési kapacitásainak kiváltására. Jelenlegi vezetője a francia-holland nemzetiségű M. Kees Klompenhouwer, aki 2008. május 1-jétől látja el ezt a tisztséget, és egyben ő a civil missziók főparancsnoka is. Helyettese a vezérkari főnök tisztséget viseli (jelenleg egy brit tölti be), mely tényezők a CPCC-t ténylegesen egy Civil HQ-hoz teszik hasonlatossá. Mellesleg azazal, hogy a misszióvezetők Kees Klompenhouwer alá lesznek közvetlenül rendelve, kikapcsolják a láncból az EU speciális képviselőit, csupán reprezentatív és médiatív szerepre kárhozhatóva őket ezzel. A CPCC igazgatója funkcionális felügyeletet gyakorol az EU Vezérkartól a CivMilCell-en keresztül érkező tervezői kapacitás és technikai kompetenciák felett, valamint a Vezérkar civil műveleti felügyeleti eszközei kapcsán. Ugyanakkor a CPCC léte lényegében erodálásnak indíthatja a CivMilCell-t is, mivel az így egyértelműen a katonai struktúrába került át. A jövőben tehát, amennyiben civil és katonai elemeket is tartalmazó misszió(k) indításáról születik határozat, az valószínűleg a Kongói Demokratikus Köztársaságban 2006-ban követett sémát fogja követni: a két művelet parancsnoki láncolata csak a legfelsőbb szinten, Brüsszelben fog érintkezni a COPS és a Főképviselet szintjén.

A CPCC jelenleg 60 tagú (az EU 17 országból), a Tanács tisztviselőiből, magas szintű nemzeti rendvédelmi, közigazgatási és logisztikai szakértőkből áll össze. Feladata a pusztán civil CSDP-missziók műveleti tervezése és irányítása, a Főképviselet, az EU soros elnökség és az Európai

Unió Tanácsa vonatkozó szerveinek segítése és tanácsokkal való ellátása. A CPCC szorosan együttműködik az Európai Bizottsággal is. A „komolyabb” katonai akcióknál természetesen az öt nemzetköziesíthető főparancsnokságot vetik be, de például már evakuálási műveletekhez tökéletesen megfelel ez a brüsszeli „sejt” is. A franciák egyébként is egyre többet panaszkodnak a költségek miatt, mivel a csádi EU-misszió főparancsnokságát a Párizs melletti Mont Valérien főparancsnokság látta ugyan el, de a körülbelül 135 fős nemzetközi tagságot párizsi luxushotelekben voltak kénytelenek elszállásolni hosszú hónapokon keresztül. Eddigi érintett missziók és hadműveletek: a 2008-as évben három civil misszió elindulása tette egyre inkább elodázhatatlanná a CPCC teljes kiépülését – az EULEX Koszovó (2008. február), az EUSSR Bissau Guinea (2008. június) és az EUMM Grúzia (2008. november). Jelenleg a CPCC kilenc CSDP-missziót vezet, 3000 rendőr és civil szakértő irányítását látva el „három kontinensen”.

Konklúzió

Az EU tervezési kapacitás (talán majd egyszer: egy leendő Európai Műveleti Főparancsnokság) sorsa – akárcsak számos más kezdeményezése az európai integráció és a CSDP területén – döntő részben azon múlik, hogy a britek milyen mértékben mutatkoznak kompromisszumkésznek, és milyen mértékig hajlandók képviselni, illetve felvállalni az Egyesült Államok által megfogalmazott kritikákat.

Az ellenállás 2005 óta egyre inkább növekedett, és megkockáztathatjuk, hogy a brit konzervatív fordulattal – mely a jelenlegi megnyilvánulások alapján szinte minden eddiginél jobban támadja az integrá-



ciót – csak kiteljesedett, s az eddigi szerény közös eredmények is veszélybe kerülhetnek.

A bővítési hullámokkal, egy esetleges török integrációval tovább csökken a meg egyezés lehetősége – ne feledjük, hogy a törökök már évek óta hatékonyan blokkolják a NATO–CSDP-együttműködést, a Berlin Plusz rendszerű missziókat stb.

Az Állandó Strukturált Együttműködés bonyolult és homályos sémái is aligha erősítik majd az integrációt a védelempolitika területén, míg az önálló műveleti irányító és tervezőközpont hiánya jelentősen csökkenti az EU hadműveleteinek értékét. Úgy tűnik, hogy napjainkra ezen felül egy funkcionális probléma is hozzáadódik a politikai jellegű lövészárokharcokhoz az Európai Unión belül. Egyre nehezebb ugyanis a civil-katonai (CIMIC/CMCO) missziók összehangolt, közös tervezése és irányítása, és ezt a jelek szerint inkább szeparáltan fogják megvalósítani. Politikai téren minderre az is ráerősít, hogy a katonai pillér lényegében az ismertetett okok miatt

blokkolva van, míg a NATO is a civil missziók felé nyomná az ESDP-t. Mindez egyes vélemények szerint akár az EU közös civil-katonai szerveinek dezintegrációjához, visszafejlődéséhez is vezethet.

A Tervuren-koncepció bukása megmutatta, az európai biztonság- és védelempolitikai szuverenitás még mindig erősen az Egyesült Államok „jóindulatának” a függvénye, amely a NATO létezésére veszélyt jelentő törekvésként tekint rá, és Nagy-Britannia – néha akár saját akarata ellenére is – az USA szóvivői szerepébe kényszerül. Már most látszik, hogy az ideiglenes áthidaló megoldások, toldozások-foldozások nem bizonyultak elégségesnek, de minden hibájuk ellenére lassú és szívós politikai küzdelmek árán továbbfejleszthetők, és bízunk benne, hogy az önálló EU-tervezői kapacitás intézményeinek fejlődése többnyire azért egy *locking in* folyamatként fog funkcionálni, mivel az Európai HQ létrehozását a világpolitikai színtéren való további háttérbe szorulás veszélye nélkül nem lehet hosszú ideig tovább halogatni. ■

Irodalom

- Bagayoko, Niagalé: L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense? *Revue Afrique contemporaine*, Nr. 209.
- Baud, Thierry – Pfister, Stéphane: La création et la montée en puissance de la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CPCC): Quelles implications pour l'Europe de la Défense? *Cahiers du CEREM*, Nr. 7.
- Biava, Alessia: Vers un Quartier général européen? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne. *Cahier du CEREM Nr. 7*.
- Dembinski, Matthias: Die Beziehungen zwischen NATO und EU von „Berlin” zu „Berlin Plus”: Konzepte und Konfliktlinien. In Varvick Johannes (Hrsg.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU – Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?* Opladen, 2005, Verlag Barbara Budrich.
- Dumoulin, André – Mathieu, Raphael: Les dernières présidences de l'Union européenne en matière PESD (2004–2005). *Cahiers du RMES*, Vol. II, Nr. 2.
- Dumoulin, André: L'initiative des quatre et la défense européenne. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2004, vol. V.



Guide de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Edition Novembre 2006, Représentation permanente de la France auprès de l'UE.

Les chaînes de commandement des opérations de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil.

Roux, Jean-Philippe: *L'Europe de la Défense – Il était une fois...* Paris, 2005, L'Harmattan.

Türke András István: A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai. *MKI Tanulmányok*, 2009. 4. szám.

Türke András István: Az EU állandó strukturált együttműködése: áttörés vagy blöff? *Nemzet és Biztonság*, 2010. 3. szám. 34–47. o.

Türke András István: Soudan – La complexité de la crise du Darfour. *CERPESC Analyses*, 08/AF/03/2008. www.pesc.eu.