

Erich Hochleitner

## Egy állandó EU-parancsnoki és -vezetési struktúra szükségessége

*Ötévnyi gyakorlati tapasztalatszerzés után megállapítható, hogy az Európai Biztonság- és Védelempolitika (ESDP) hatékonyan járul hozzá a világ stabilitásához és biztonságához. Az EU válságkezelő műveleteit nemzetközileg elismerik, az Európai Unió megbecsült partnere lett az ENSZ-nek, a NATO-nak, az Afrikai Uniónak és az ASEAN-nak. Eddig az Európai Unió 17 sikeres – bár korlátozott méretű – műveletet hajtott végre, amelyek közül öt volt katonai. Ha az EU tevőlegesen és pozitívan kívánja befolyásolni a globális stabilitást és biztonságot, akkor elkerülhetetlen, hogy még aktívabban tevékenykedjen a válságkezelés terén.*

Az EU minden eddigi válságkezelő műveletéhez egy ad hoc parancsnoki láncolatot kellett felállítani, mivel nincs állandó stratégiai parancsnoki és vezetési rendszere (*Command and Control Structure – C2*). Komoly politikai és katonai érvek szólnak egy állandó C2-struktúra brüsszeli felállításá mellett. Az állandó stratégiai parancsnokság hiánya szükségtelenül hátráltatja az Európai Uniót a sikeres válságkezelésben, csökkenti az ESDP-műveletek katonai hatékonyságát és láthatóságát, emellett gátolja az EU globális fenyegetések iránti érzékenységét is

Habár a tagországok védelmi minisztereinek 2007. márciusi wiesbadeni informális találkozásán általános támogatásra talált az a javaslat, hogy a katonai műveletek tervezésére állandó képességeket hozzanak létre az EUMS-en belül, az eddigi megbeszélések csak meglehetősen szerény eredményeket hoztak. Az EU tervező állományát öt tiszttel bővítették, ugyanakkor az EUMS politikai–katonai munkát végző állománya csökkent.

Mindezek fényében először a rendelkezésre álló struktúrákat vizsgáljuk meg,

majd a brüsszeli székhelyű, stratégiai szintű állandó EU-parancsnoki és -vezetési struktúra melletti érveket vesszük számba.

### I. Az EU-műveletekhez rendelkezésre álló tervező- és parancsnoki struktúrák

Az Unió számára három lehetőség van válságkezelő műveletek tervezésére és kivitelezésére: a NATO-struktúrák, a keretnemzetek öt főparancsnoksága, illetve az újonnan létrehozott Műveleti Központ (*Operation Centre*). Mivel stratégiai szinten nincs állandó műveleti tervező- és vezetési képessége, az Európai Uniónak a NATO-val és az EU-keretnemzetekkel eseti jelleggel kell megvitatnia az ad hoc műveleti parancsnoki lánc felállítását. Ez természetesen hosszú és időigényes folyamat. Az EU-műveletekhez rendelkezésre álló struktúrák tekintetében a következőket kell figyelembe venni.

A NATO-struktúrákat úgy építették fel, hogy védelmi jellegű, újabban pedig vál-

ságkezelő katonai műveleteket tervezzenek és vezessenek. Ha az Unió felkéri a NATO-t, hogy bocsásson a rendelkezésére egy műveleti főparancsnokságot, akkor nem lenne elegendő csupán egy EU-címkét ragasztani az adott NATO-struktúrára, hanem egy ad hoc parancsnoki láncolatot kell megszervezni a meglévőkhöz belül. A boszniai Althea-művelet esetében az EU és a NATO közti tárgyalások nyolc hónapot vettek igénybe. Világos, hogy amennyiben egy EU-harccsoportot kellene mielőbb kiküldeni egy gyors reagálást igénylő helyzet esetén, akkor a Berlin Plus-féle műveleti főparancsnokság nem működne. Ezen túlmenően a NATO-nak nincsenek saját civil képességei, azaz nincs felkészülve európai uniós típusú átfogó civil-katonai műveletekre. A NATO ilyenkor a CIMIC-et (*Civil-Military Cooperation*) használja, ami katonai együttműködés megszervezését jelenti a helyszínen elérhető civil szereplőkkel. Egyes esetekben a NATO-eszközök használata politikailag nehézkes lehet. Végül pedig a NATO-eszközök nem mindig állnak rendelkezésre, vagy nem lehet felhasználni őket, ha egy tagállam blokkolja az eljárást, amint azt az EU korábban és jelenleg is tapasztalja.

Ami a keretnemzeti főparancsnokságot illeti, az egységek felszerelésére vonatkozó standardokat és eljárásokat az EU határozza meg, a keretnemzet pedig alkalmazza. Emellett azonban a nemzeti műveleti főparancsnokságot is aktiválni kell, azaz húsz napon belül a létszámát meg kell növelni, soknemzetiségűvé kell tenni, hogy teljesen működőképes legyen. A keretnemzeti főparancsnokság alapállománya 42 és 46 fő között van. Az EU számára rendelkezésre álló törzs 15 fő Potsdamban, kilenc fő Cento Cellében, lényegesen kevesebb Mont Valerienben és North-

woodban (kettő-négy fő). A központok nagyobb része „kétsapkás” állományt jelent, akik azonnal áthelyezhetők az aktivált műveleti főparancsnokságra.

Mindamellet a műveleti főparancsnokságon a munka csak akkor kezdődhet meg, ha a műveleti főparancsnokság kijelölése megtörtént. Ez további időt igényel. A nemzeti főparancsnokságoknak nincsenek civil-katonai kompetenciái sem. A nemzeti főparancsnokságoknak más nemzeti, szövetségi és koalíciós feladatokat is el kell látniuk, és csak korlátozott idejű műveletek esetén fogják vállalni az EU-műveletek vezetésével járó terheket. Egyébként az arányos tehermegosztás elvével sem egyeztethető össze az az elképzelés, hogy egy EU-tagország viselje a műveleti főparancsnoksággal járó terheket.

Az EUMS-nél lévő Műveleti Központ lehetővé teszi az EU számára, hogy Brüsszelben rövid idő belül kiépítsen és felszereljen egy műveleti parancsnoki láncolatot önálló műveletekre, különösen olyan esetekben, amikor közös civil-katonai válasz szükséges, és egy nemzetköziesített keretnemzeti főparancsnokságot sem jelöltek ki a művelet vezetésére. Ugyanakkor az EU Műveleti Központ nem állandó központ. Öt napon belül aktiválható arra, hogy húsz napon belül teljes műveleti készületben legyen legfeljebb 2000 katonát igénylő katonai műveletekre. Az adott infrastruktúrához a személyzetet az EU Katonai Törzs, a Tanács Általános Titkársága és a tagállamok biztosítják. Aggudalomra ad azonban okot, hogy a Műveleti Központnak a jelen konstrukcióban való aktiválása az EUMS ideiglenes lerombolását jelentené. Más fontos törzsmunkára – mint például katonai stratégiai eshetőségi tervezésre, válságkezelő stratégiai tervezésre stb. – nem lenne elég személyzet.

## II. A brüsszeli állandó stratégiai tervező- és parancsnoki struktúra létrehozása

Az EU-műveletek tapasztalatai világosan mutatják, hogy az állandó C2-struktúra hiánya olyan képességbeli hiányosság, ami csökkenti a műveletek hatékonyságát és hitelét. Az EU-nak ezért el kellene kezdenie egy önálló, EU-műveletekre használható állandó stratégiai C2-struktúra kiépítését.

### 1. Duplikáció nem létezik

Nem meggyőző és nem is áll meg az az érv, hogy a szükségtelen duplikációkat el kell kerülni. Mivel az EU a civil-katonai dimenzóra fókuszál, egy állandó stratégiai C2-struktúra Brüsszelben semmit nem duplikálna. Ilyen képesség sem a NATO-ban, sem a tagállamok nemzeti főparancsnokságán nem létezik. *(A duplikáció kifejezés Madeleine Albright egykori amerikai külügyminiszter figyelmeztetésére utal, aki az EU-képességek kiépítése kapcsán 2001-ben azt nyilatkozta, hogy el kell kerülni a képességek megkettőzését, a NATO-tagállamok közötti diszkriminációt, és az EU-USA-relációban a szétkapcsolódást. – A szerk.)*

### 2. A műveleti stratégiai szint rendszerezése

Az állandó struktúra hiánya katonai stratégiai szinten csökkenti az EU kompetenciáját az integráció egészének hatékonyságát és hitelét érintő katonai műveletek tervezésére és végrehajtására. Amikor egy műveletet elindítanak, az akció hitele elsőként a parancsnoki láncolat hitelességén múlik, vagyis azon, hogy a magasabb szint minden pillanatban összegezni és

irányítani tudja-e az alacsonyabb szintek tevékenységét. Világos katonai igény van ezért egy állandó struktúrára stratégiai műveleti szinten. Egy ilyen képesség a hátszalapú műveleti tervezés koncepciójának jobb kivitelezését is lehetővé tenné. Kell lennie egy ilyen képességnek Brüsszelben, hogy a politikai lehetőségek és döntések katonai következményeit hatékonyan értelmezzék és kommunikálják a politikai vezetőknek.

### 3. Javítani kell a műveletek előkészítésének, tervezésének és végrehajtásának rendszerét

A Kongói Demokratikus Köztársaságban szerzett EUFOR-tapasztalatok azt mutatják, hogy a katonai EU-műveletek előkészítésének, tervezésének és végrehajtásának rendszere javításra szorul. A direktívák áttétele politikai szinttől a katonai szintre nehézkesen ment – a katonai tervezési folyamat megszakítottága miatt. A műveleti főparancsnokság felállításának szükségessége közvetlenül a katonai telepítésről szóló döntés után merült fel a tanácsi titkárság és az EUMS részéről, mivel számos olyan kérdést, amely a műveleti főparancsnoksághoz köthető, politikai döntéshozók vetettek fel, de műveleti főparancsnokság még nem volt kijelölve. A műveleti szakértelemre a stratégiai tervezés kezdetétől szükség van.

A pontos, használható katonai adatok hiánya miatt akadozott a katonai erő kiállítása is. Problémák adódtak abból is, hogy a tagállamokat nem tájékoztatták idejében arról, milyen lényeges jellemzői vannak a tervezett műveletnek. Több tagállam ragaszkodott a saját kongói felderítő missziójához, így – némi zavart előidézve – európai delegációk sora tette fel ugyanazokat a kérdéseket.

#### 4. Konceptcionális zavarok

A 2010-es Headline Goal által kitűzött felkészülési idő a harccsoportok helyszínre történő kiküldésére vonatkozóan tíz nap. Egy ilyen cél-időkeret nem illeszthető össze a műveleti központ kiválasztására, a nemzetköziesítésre és a tervezésre rendelkezésre álló idővel. Inkonzisztens létrehozni egy harccsoport-konceptiót katonai erők gyors és nagy távolságokba történő telepítése céljából úgy, hogy közben egy eseti műveleti parancsnoki láncra kell hagyatkozni.

#### 5. Egy átfogó megközelítés támogatása

A válságkezelésre vonatkozó átfogó EU-megközelítés, amely megpróbálja egységes politikává és akciókká egyesíteni a különböző civil és katonai eszközöket, erős érv amellet, hogy a műveletek katonai részét is Brüsszelből tervezzék és irányítsák, figyelembe véve azt is, hogy az EU-nak jelentős, a sikeres válságkezelésekhez egyre fontosabb nem katonai eszközök állnak rendelkezésére. A legtöbb ilyen eszközt a brüsszeli intézmények irányítják. Az állandó katonai C2-struktúra létrehozása stratégiai szinten fontos hozzájárulás lehetne az EU átfogó megközelítéséhez, és lehetővé tenné azt is, hogy az EU gyorsabban és jobban reagáljon az átfogó civil-katonai akciók iránt a válságkezelések területén egyre növekvő igényre. Egy ilyen állandó katonai struktúra kiegészítené a már létrehozott brüsszeli civil tervező és irányító intézményeket, és képessé tenné az EU-t arra, hogy jobban alkalmazza a válságkezelésekre vonatkozó átfogó megközelítést.

Ahogy az EU megkísérel kialakítani azon képességét, hogy integrálja civil és katonai válságkezelését, az lenne a célszerű,

ha léteznének párhuzamos struktúrák a katonai területen, ami az együttműködést nemcsak könnyebbé tenné, hanem fontos szinergiákat is létrehozna, amelyek multidiszciplináris eszközként az EU rendelkezésére állnának.

További lépés lenne egy megfelelően integrált műveleti főparancsnokság létrehozása, amely az összes – civil és katonai – EU-műveletért felelne.

#### 6. Az EU-műveletek áttekintése és koordinálása

Eddig nem jött létre olyan kapcsolat a különböző műveletek között, amely központi, brüsszeli vezetést tenne lehetővé. Brüsszelben növekvő igény van olyan képességre, amely figyeli, irányítja és ellenőrzi a különböző egyidejű EU-műveleteket. Az EUMS-ben lévő új Figyelő Központ (*Watch Centre*) létrehozása jó irányba tett lépés. Ahhoz azonban, hogy az összes EU-érdekeltségű műveleti szintérré kiterjedő globális helyzetfigyelő rendszert tartson fenn, és képes legyen elemezni, informálni, továbbá tárgyyszerű ismeretekhez juttatni a politikai vezetőket, az EU-nak állandó központi parancsnoki struktúrára lenne szüksége Brüsszelben.

#### 7. Kisebb tagállamok bevonása

A jelenlegi rendszer, amely öt keretnemzeti főparancsnokságot használ uniós műveleti főparancsnokságnak, az állománykorlátokkal küzdő, kisebb tagállamok számára komoly nehézséget jelent. A legtöbb kisebb országnak gondot okoz, hogy állandó összekötő tiszteket küldjön az öt főparancsnokságra, ami biztosítaná az EU-válságkezelésben való teljes jogú közreműködésüket, teljes körű és naprakész információval látná el őket a készülő katonai



művelet alapvető jellemzőiről, és amelyben így részt is tudnának venni. Egy állandó műveleti központhoz viszont ugyanennyi tiszttel a kisebb tagállamok jelentősen hozzá tudnának járulni. Az állandó stratégiai C2-struktúra létrehozása Brüsszelben könnyebbé tenné a kisebb tagországoknak, hogy részt vehessenek, szerepet játszhassanak, közreműködhessenek az ESDP-műveletekben.

### **8. Az intézményi emlékezet erősítése**

A jelenlegi rendszerben, amelyben a művelet tervezésének és irányításának felelőssége átkerül egyik keretnemzettől a másikhoz, a korábbi műveletek során felhalmozott tapasztalatok nem kellő mértékben jutottak el az EU érintett szerveihez. Az állandó műveleti tervező és parancsnoki struktúra hiánya azt jelenti, hogy az intézményi emlékezet és a katonai műveletek során szerzett tapasztalatok minden alkalommal elvesznek, míhelyt egy új műveleti központot állítanak fel. Erős érvek szólnak egy állandó tervező személyzet felállítása mellett, különösképpen azért, mert a nagyobb tapasztalat egyben rövidebb holtidőt is jelent.

### **9. Szinergiák használata**

Egy állandó stratégiai C2-struktúra felállítása szinergiákat teremtene egy EU stratégiai kultúra kialakítására, ahogy azt az ESS is javasolta. Ez egy koherensebb európai katonai és műveleti kultúra kialakítását is lehetővé tenné, erősítené a megértést, a bizalmat és a szolidaritást az európai hadseregekben. Ugyanakkor nincsen szükség arra, hogy az eljárásokat és koncepciókat illetően bármit is újra ki kelljen találni az EU-n belül, mivel azok már léteznek a NATO-ban, de fontos lenne, hogy a NATO

az Unió és minden tagállama számára rendelkezésre bocsássa őket.

### **10. Költséghatékonyság**

A jelenlegi rendszerhez képest egy állandó stratégiai C2-struktúra az EU-tagállamok erőforrásainak jobb eloszlását és a tehervállalások igazságosabb elosztását eredményezné. Az EU műveleti tervező- és vezetési rendszerével szembeni költségérvek nem helytállóak. Az új tervező- és vezetési struktúra kialakításával az EU-nak nem a NATO-éhoz hasonlítható rendszerre lenne szüksége, mivel kisebb ambíciói vannak. A CIS-felszerelés már nagyrészt létezik is. Hatvan-nyolcvan ember elhelyezése egy műveleti központban Brüsszel közelében könnyen vállalható feladat lenne az EU számára.

### **11. Az EU-műveletek láthatóbbá tétele**

Egy műveleti főparancsnokság formájában működő állandó stratégiai C2-struktúra, amit EU Missziós Főparancsnokságnak is lehetne nevezni, láthatóbbá tenné az EU-műveleteket mind a nemzetközi szinten, mind az EU-állampolgárok számára, akik nagy többségükben támogatják az ESDP fejlődését.

### **12. A vészhelyzetekre való reagálási képesség javítása**

Egy állandó stratégiai C2-struktúra a „szolidaritási klauzula” implementációjában is használható lenne, például nagy erejű terrortámadások vagy más vészhelyzetek esetén. Egy EU információs hálózat kialakítására irányuló próbálkozások eddig nem találtak támogatásra. A katonai szerepvállalás az incidenst követő 24 órában a legfontosabb. A tervezés, a készség

és a parancsnoki struktúra ennek megfelelően lenne kialakítva, és ugyancsak ennek alapján igényelnék a hozzáférést, a mobilitást, az információt, a kommunikációs rendszert, a járműveket, valamint az egységek védelmét.

## Konklúzió

Ha az Európai Unió ambicionálja, hogy hatékony és hiteles nemzetközi szereplőként viselkedjék, akkor az európai államoknak nemcsak meg kell erősíteniük a katonai és civil képességeiket, hanem el kell látniuk az Európai Uniót azokkal a

szükséges képességekkel is, amelyek révén a műveleteit hatékonyan és hitelesen tervezheti meg és hajthatja végre. Az EU-műveletek tervezési és vezetési feladatait ellátó jelenlegi hivatali képződmény költséges, nem igazán hatékony és meglehetősen kockázatos módja a műveletek kivitelezésének, ezért egy olyan brüsszeli központi EU-parancsnoki és -ellenőrzési struktúrával kellene lecserélni, amely az Unió összes civil és/vagy katonai műveletéért felelne.

*A szerző nyugalmazott nagykövet, az Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik (ÖIES) igazgatója. ■*