



Türke András István

A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai

A Sorbonne-on doktorált, európai és afrikai kérdésekre szakosodott fiatal biztonságpolitikai kutató a lisszaboni szerződést veszi górcső alá, annak a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó rendelkezéseit számba véve és értékelve.

Bevezetés

Az Európai Unió szerződését (EUSZ), valamint az Európai Közösségeket létrehozó szerződést módosító szerződést 2007 decemberében írták alá Lisszabonban. A ratifikációs eljárás 2008-ról 2009-re csúszott, elsősorban a megismételt ír népszavazás (2009. október 2.), valamint a cseh és lengyel ratifikációs eljárások elhúzódása miatt.

A 2001-ben megindult európai alkotmányozási folyamatot, és ezzel együtt annak kezdetben nagyra törő, majd egyre visszafogottabb biztonság- és védelempolitikai terveit 2005 tavaszán a francia és holland döntés végleg kisiklatta: Nagy-Britannia például ezek után már nem is látta érdemesnek megszavaztatni a szöveget, míg Franciaországban semmi remény nem mutatkozott arra, hogy egy újabb népszavazás pozitív eredményt hozna. (Még 2008. nyári felmérések szerint is 6:4 arányban utasítanak el a franciák az „utódot”, a lisszaboni szerződést.)

A fordulópontot többek között a 2007-es francia elnökválasztás hozta. Nicolas Sarkozy elnök ugyanis határozottan egy egyszerűbb szerződés mellett tört lándzsát, ami egyben azt is jelentette, hogy lemondanak az alkotmánytervről, és a nizzai alapokhoz térnek vissza. Mindez pedig a ratifikációt illetően Franciaországban a

Chirac elnök által bevezetett, az amszterdami szerződés ratifikálásától érvényben lévő gyakorlat követését, azaz a kockázatos népszavazás mellőzését jelentette. Ezzel, legalábbis úgy tűnt, sikerült biztosítani az EU reformját, egészen addig, míg az írek, ahol szintén a „hagyományos”, alkotmányos előírásoknak megfelelően népszavazással döntöttek, több mint 53%-os arányban nemet mondtak a ratifikációra. A francia nemzetgyűlés 2008. február 7-én 336 szavazattal és 52 ellenszavazattal, míg a szenátus 265 szavazattal, 42 ellenszavazattal (13 tartózkodás mellett) biztosította támogatásáról a lisszaboni szerződést, melyet 2007. október 19-én fogadtak el a tagállamok vezetői.

Lényegében a megbukott európai alkotmányt létrehozó szerződés összes biztonság- és védelempolitikai aspektusa kisebb változtatásokkal átkerült a módosító szerződésbe, és ez utóbbi így fontos változtatásokat léptet (majd) életbe az európai védelmi politika területén.

Lássuk, miben teremt új helyzetet a lisszaboni szerződés a biztonság- és védelempolitika területén a korábbi szerződésekhez és az alkotmányos szerződéshez képest! A 2008. május 9-i verzió – mely kisebb mértékben módosult az ír igényeknek megfelelően – „hagyományosan” tartalmazza az immár 55 cikkből álló, a maast-

richti szerződésen alapuló EUSZ-t és a 358 cikket tartalmazó, az Európai Unió működéséről szóló szerződést (EUMSZ), mely az 1957-es római szerződésen alapul.

A lisszaboni szerződés (LSZ) 28A cikke (EUSZ 42. cikk) meghatározza a közös biztonság- és védelempolitika lényegét. Ezen a területen az alábbi rendelkezések a legfontosabbak:

- a „közös kül- és biztonságpolitika főképviseelőjének” átalakítása „az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelőjévé”;
- európai külügyi szolgálat felállítása;
- a petersbergi típusú műveletek kiszélesítése;
- új együttműködési mechanizmusok: állandó strukturált együttműködés és megerősített együttműködés;
- szolidaritási klauzula, terrorista támadás, természeti vagy ember okozta katasztrófa esetére;
- kölcsönös segítségnyújtási klauzula, bármely tagállam elleni fegyveres agresszió esetén;
- az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) hivatalossá tétele.

A lisszaboni szerződés a közös biztonság- és védelempolitikáról (KBVP) (LSZ 28A cikk; EUSZ 42. cikk)

1. „A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) integráns részét képezi. Az Uniónak civil és katonai eszközök igénybevételével biztosít műveleti kapacitásokat. Az Unió ezeket az Unió határain kívül eső missziók esetében is igénybe veheti, békefenntartás, konfliktusmegelőzés, és – az ENSZ Charta alapján – nemzetközi biztonság megerősítése céljából. Ezen feladatok végrehajtá-

sa a tagállamok által biztosított kapacitások függvénye.

2. A közös biztonság- és védelempolitika magába foglalja az Unió védelempolitikájának progresszív definícióját. *Közös védelemhez fog vezetni* akkortól fogva, amikor az Európai Tanács erről egyhangúlag így határoz. Ezzel kapcsolatban ajánlatot fogalmaz meg arra vonatkozólag, hogy a tagállamok e témában fogadjanak el egy határozatot – alkotmányos normáknak megfelelően.

Az Uniónak e szekció szellemében foglalt politikája nem érinti bizonyos tagállamok biztonság- és védelempolitikájának speciális karakterét, tiszteletben tartja az Északatlanti Szerződésben foglalt, bizonyos tagállamok számára fennálló kötelezettségeket, melyek úgy ítélik meg, hogy közös védelmük a NATO keretein belül valósul meg, és az e keretek között meghatározott közös biztonság- és védelempolitikával kompatibilis.

3. A közös biztonság- és védelempolitika megvalósítása céljából a tagállamok civil és katonai kapacitásokat bocsátanak az Unió rendelkezésére, hogy hozzájáruljanak a Tanács által definiált célokhoz. Azon tagállamok, melyek egymás között multinacionális erőket hoztak létre, ezeket is a közös biztonság- és védelempolitika rendelkezésére bocsáthatják. (...)”

Nyilvánvaló, hogy az EUSZ folytatja egy közös védelmi politika és egy közös védelem létrehozásának minél világosabban, az unió céljaiként történő megfogalmazását. A „*közös védelemhez vezethet*” (*peut conduire/might*: a maastrichti szerződésből ered, igencsak bizonytalan állapotot kifejező formula) és a „*közös védelemhez fog vezetni*” formula még vegyesen szere-



pelt az alkotmányos szerződésben. Itt ugyan az utóbbi formula mellett törtek lánzdását, mégis nyilvánvaló az 1949 óta folyamatosan, Maastrichtban pedig az EU által is megerősített felfogás, miszerint szinte töretlen a NATO primátusa és kizárólagossága az európai védelmet illetően, míg az európai integrációs törekvések tekintetében legfeljebb közös védelempolitikáról beszélhetünk.

A KBVP fogalma ugyan nem hivatalosan már az 1990-es években megjelent, az EU joganyagába azonban a lisszaboni szerződéssel került. Célja az európai biztonság- és védelempolitika – EBVP – „leváltása”, melynek lényegében legfőbb pillérét az EBVP-n értendő petersbergi típusú missziók bővítése, a szolidaritási klauzula, és némileg az észak-atlanti szerződés, valamint a Párizsban módosított brüsszeli szerződés 5. cikkelyére emlékeztető, de jelentőségében azokhoz nem mérhető kölcsönös segítségnyújtási klauzula adja, mint azt részleteiben az alábbiakban fogjuk bemutatni.

Kijelenthető, hogy a biztonság- és védelempolitika területén az európai fogalomalkotás rendkívül innovatívnak mondható: angol példákon ESDI–CFSP–(C)ESDP–CDSP, melyek bár kétségtelenül minőségi különbözetet jelentenek, mégsem feledtetik a szuverén európai védelem(politika) alapvető kérdéseiben való igen-igen lassú haladási folyamatot.

Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője

A főképviseelő elnököl a Külügyek Tanácsában, és szintén elnököl vagy képviselteti magát a Politikai és Biztonsági Bizottság (COPS/PSC) elnökségében. A Bizottság egyik alelnöki funkcióját is ő tölti be. Ezekben a funkcióiban

– „Vezeti az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javasolataival hozzájárul e politika kialakításához és a Tanács mandátumának megfelelően végrehajtja azt. Ugyanígy cselekszik a közös biztonság- és védelempolitika területén is.” (LSZ 9E cikk, 2. bek.; EUSZ 18. cikk)

– „Az Unió külügyi akcióinak koherenciáját felügyeli. A Bizottságban ez utóbbira irányuló felelősség terheli a külkapcsolatok és a külügyi akciók koordinálásának egyéb aspektusaira vonatkozólag.” (LSZ 9E cikk, 4. bek.; EUSZ 18. cikk)

A főképviseelői tisztség létrehozása kiegészíti az Európai Tanács elnöke tisztség létrehozását, és céljuk, hogy az uniónak új identitást adjanak, mert az Európai Tanács elnöke tisztséget is átmentették a korábbi alkotmánytervből (EUSZ, 15. cikk), azaz elvileg (valamikor) megszűnik majd a fél-fél éves elnökségek rendszere.

A gyakorlatban még nem nagyon látszik, hogy ez hogyan valósul majd meg, mekkora súlya lesz egy ilyen elnöknek, és mennyiben konkurál egymással a bizottság elnöke, az EiT elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő: „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” (EUSZ, 15. cikk, 6. bek.)

Az elnököt két és fél évre választják, mandátuma megújítható, ő képviseli az EU-t a nemzetközi szinten. Mivel semmilyen nemzeti tisztséget nem tölt be, kérdéses, hogy milyen apparátus fogja segíteni, illetve lesz-e ennek akkora súlya és kompetenciája, mint eddig az EU-elnökséget betöltő országok nemzeti apparátusának.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mind az új elnöki, mind az új főképviseelői tisztség ellátja az unió képviseletét külföldön mind a

KKBP, mind a KBVP területein. Ugyan a Tanács mandátumának birtokosaként és a Külügyi Tanács elnökeként a főképviselő végrehajtó funkciója erősen körbe van bástyázva, ez mégsem zárja ki a kompetencia-ütközések kialakulásának rizikóját.

Az EU külügyminiszteri tisztsége helyett tehát brit nyomásra csupán az *unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője* tisztséget hozták létre a jelenlegi főképviselő és az EB külügyi biztosi tisztség összevonásával. Mindez logikus folytatása az integrációs folyamatnak, melynek folyamán először a Tanács (illetve a WEU) főtitkári tisztségének összevonására került sor, majd – az amszterdami szerződés J.8 cikke által – ezt az EU-főképviselő (Mr. CFSP) tisztségével vonták össze.

Eredeti tervek szerint már 2009. január 1-jétől munkába kellett volna állnia a főképviselőnek, ami egyéb bonyodalmakat is jelentett volna. A külpolitikai biztosnak, Benita Ferrero Waldnernek át kellett volna adnia portfólióját, miközben ha Javier Solanát jelölték volna ekkor e külpolitikai tisztségre, akkor ki kellene válnia a testületből Joaquím Almunia pénzügyi biztosnak, mivel nem lehet két azonos nemzetiségű tagja a Bizottságnak. A főképviselői, felettébb mediatizált és a Tanács határozatai által erősen korlátozott tisztség jelöltjei között jelenleg is nagy küzdelem folyik.

Európai külügyi szolgálat felállítása

(LSZ 13bis-3; EUSZ 27. cikk)

„Mandátuma betöltéséhez a Főképviselő az európai külügyi szolgálatra támaszkodik.”

A külügyi szolgálat a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak és kirendelt diplomatáknak kompetens szolgálataiból fog összeállni. A főképviselő alá rendelt EU-

delegációk által ezzel az unió valódi képviselője is létrejön a harmadik országokban és a nemzetközi intézményekben.

A főképviselőt támogató európai külügyi szolgálat felállítása a KKBP/KBVP területén olyan új erőforrást jelent, mely megsokszorozza az EU külügyi akcióinak kapacitását. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szolgálat a diplomáciai szakértelemre fókuszál, és egy szóval sem említődik meg a katonai vagy rendőri szaktudás kérdése. Mindez potenciálisan sajnálatos restriktiókat jelent az EU külügyi akcióinak felállítása és koherenciája szempontjából. Csak 2010 áprilisában véglegesül az az EU-tanácsi határozat, amely minden részletében pontosítja működését, a teljes apparátus felállása pedig évekig elhúzódhat.

A petersbergi típusú műveletek kiszélesítése

(LSZ 28B; EUSZ 43. cikk)

A hagyományos petersbergi típusú feladatok, melyeket 1992. június 12-én határoztak meg, a következők:

- humanitárius és evakuációs missziók;
- békefenntartó missziók;
- harcoló erőkkel végrehajtott missziók a békefenntartás területén, ideértve a béke-teremtő (*peacemaking*) missziókat is.

Annak idején a németek sikere volt, hogy a harcoló egységekkel végrehajtott missziók is bekerültek a keretbe, még ha ők ezen éppenséggel mást értettek, mint a partnereik. Akkoriban általános problémát jelentett, hogy a béke-teremtés (*peacemaking*) és a békekikényszerítés (*peace-enforcement*) fogalmának értelmezése keveredett. Az ENSZ-nek az EU deklarációját két nappal megelőző dokumentuma (*Agenda for Peace*) is a petersbergitől eltérő definíciót



tartalmaz, és nem nagyon mondható el, hogy az EU-s dokumentumok ma már teljesen egyértelműen határoznák meg ezeket a fogalmakat. A petersbergi típusú missziók az amszterdami szerződés óta fokozatosan integrálódtak a WEU joganyagából az EU joganyagába.

Ezek a hagyományos feladatok a lisszaboni szerződés keretében ezen túl a következő területekkel bővülnek ki:

- lefegyverzési tevékenység;
- katonai segítség és tanácsadást előíró tevékenység;
- konfliktusmegelőző missziók és konfliktus utáni stabilizációs missziók.

Mindezen missziók a terrorizmus elleni küzdelemben is részt vállalhatnak.

Az EBVP-missziók tehát immár – s egyre inkább – a *DDR (Disarmament, Demobilisation and Reintegration* – lefegyverzés, leszerelés és reintegráció), a *DDRRR (Disarmament, Demobilisation, Repatriation, Resettlement and Reintegration* – lefegyverzés, leszerelés, repatriálás, áttelepítés és reintegráció) és az *SRR/SSR (Security Sector Reform* – a biztonsági szektor reformja) tevékenységek területére is kiterjedhetnek, melyek jogi alapja eddig bizonytalan(abb) volt. Ezek akár hosszabb idejű elkötelezettséget jelenthetnek az eddigi, térben és időben szigorúan behatárolt missziók mellett, és további, inkább sikertelennek tekinthető, eddig főként az ENSZ (illetve Afrikában az AU) által ellátott tevékenységekre terjesztik ki az EU külügyi tevékenységét.

A szándék és a jogi keret tehát megvan, azonban a pár éve lezajlott és a jelenleg zajló műveletek szinte mindegyike esetében a fenti területeken permanens szakemberhiány mutatkozik, valamint problémát jelenthet a DDR- és SRR/SSR-missziók együttes, fázis-eltolódásos vagy kellően nem strukturált alkalmazásában való rész-

vétel, tanácsadás (például az EU SSR Giunea Bissau misszió esetében).

Új együttműködési mechanizmusok

Az *állandó strukturált együttműködés (ÁSE)* (LSZ 28A, 6. bek.; EUSZ 42. cikk, 6. bek.) azon tagállamokat célozza meg, „melyek katonai kapacitásai megfelelnek magasabb követelményeknek is, és komolyabb elkötelezettségeknek is képesek megfelelni összetettebb missziók tekintetében”. Mindez tehát a tagállamok nivellálódásához vezet újabb „többsebességű Európa” létrehozásával, melyben minden tagállam a saját üteme szerint halad, s a „lemaradók” és „visszakozók” nem gátolják a „fejlettebbek” és „elkötelezettebbek” törekvéseit – legalábbis elméletileg.

Az ÁSE-t egy speciális protokoll pontosítja: „Az ÁSE minden tagállam számára nyitott, melyek intenzívebb előrehaladásra kötelezik magukat védelmi kapacitásaik fejlesztése területén, állami hozzájárulásuk fejlesztésével és részvételük által, és adott esetben nemzetközi erőkkben, a legfőbb európai kapacitásfejlesztési programokban és védelmi, kutatási és fegyverkezési területeken az Ügynökség (EVÜ) tevékenységében való részvételt is vállalják, továbbá legkésőbb 2010-re tagállami vagy multinacionális fegyveres csoportok részeként, konkrét katonai egységekkel készek hozzájárulni az eltervezett missziókhoz, melyek a taktikai terveket illetőleg harccsoportként (*battle group*) vehetők számításba.”

Ez a rendelkezés figyelembe veszi az EU katonai heterogenitását. Elősegíti katonai területen egy olyan „keményebb mag” létrehozását, mely magasabb pénzügyi és műveleti képességeket kíván meg. Ez az új rendelkezés nem korlátozódik a biztonsági

kérdésekre, s tisztán védelmi kérdéseket is tárgyal. Válaszol ugyanakkor a 2010-es helsinki célkitűzésekre is, melyek sokkal reaktívabb erők felállítását irányozták elő, és az EVÜ-nek kulcsszerepet szán az intervenciós képességek fejlesztése területén. Mindezen rendelkezések célja az EU külügyi akciói kapacitásainak és műveleti reakcióképességének konszolidálása.

Az a tény, hogy 2010-re előirányozták a harccsoportokban való részvételt, nem meghatározó tényező, mivel majdnem az összes EU-tagállam részt vállal ebben a projektben. A nagy kérdés jelenleg az, hogyan határozzák meg a részvétel feltételeit. Ezek jelenleg eléggé képlékenyek, mert olyan szubjektív fogalmakkal operálnak, mint a „nemzetállami hozzájárulás növelése, 'adott esetben' multinacionális erőkből, a főbb európai kapacitásfejlesztési programokban és az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységében való részvétel”.

Francia vélemények szerint ennek az állandó strukturált együttműködésnek az eredeti célja egy Európai Védelmi Unió létrehozása (volt). Ez egy „európai hadsereg” felállítása vonná maga után, mely főleg a németek által leginkább hangoztatott cél. Ha pedig ez a cél megmarad, ezek a kritériumok immár lehetővé teszik, hogy mintegy válogatni lehessen azon államok köréből, melyek ezt valóban létre akarják hozni.

Nem a GDP-hez köthető százalékos kritériumok vagy az egy főre eső kiadási költségek azok a kritériumok, melyek hozzájárulhatnak e kérdés megoldásához, hanem sokkal inkább számos multinacionális egység és egy állandó parancsnoki struktúra (hadműveleti törzs) létrehozása, melyet az ÁSE részt vevő tagállamai alkotnának.

Megerősített együttműködés. (LSZ 10. cikk; EUSZ 20. cikk – LSZ 280D cikk. 2. bek.; az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 329. cikk 2. bek.)

A KKBP területét a nizzai szerződés ki zárta ebből a típusú együttműködési formából. A lisszaboni szerződés most formálisan is megadja erre a lehetőséget, azal a feltétellel, hogy legalább kilenc tagállam vegyen részt benne. Sajnálatos módon azonban egyik korábbi jelentős örökséget hordozó együttműködési formának sem biztosítottak formai keretet ezzel a kategóriával, mivel sem az EUROCORPS (1992/93), sem az EUROMARFOR (1995), sem az EUROFOR (1995), sem a Légiszállítási Egység (EAC), sem pedig az európai csendőrség (2004) projektekben részt vevő államok száma nem éri el a kilencet, mint ahogy az EU többnemzeti harccsoport-koncepciójának egységei sem.

Mindeközben egy ilyesfajta limit eléggé látszólagos is lehet, ha az EU intézményi keretein túlnyúló együttműködések mint „nemzetközi erőket” is ideszámítjuk. (LSZ 28A. cikk, 3. bek.; EUSZ 42. cikk 3. bek.)

Szolidaritási klauzula

(LSZ 188. cikk, 3. bek.; EUMSZ 222. cikk)

A szolidaritási klauzulát a következő formában vették át az EU működéséről szóló szerződésben :

„Az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen cselekszenek, ha az egyik tagállamot terrorista támadás éri, vagy természeti, illetve emberi eredetű katasztrófa sújtja. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt mozgósít, ideértve a katonai eszközöket is, melyeket a tagállamok bocsátanak rendelkezésére...”

Ez a megfogalmazás jól tükrözi a jelenlegi stratégiai realitást, és megfelel az európai polgárok biztonsági elvárásainak. Még jobb lenne, ha ez az LSZ 28A cikkében (EUSZ 42. cikk) is konkrétan kifejtésre kerülne.



Kölcsönös segítségnyújtási klauzula

(LSZ 28A. cikk, 7. bek.; EUSZ 42. cikk, 7. bek.)

„Abban az esetben, amikor egy tagállam területét fegyveres agresszió éri, a többi tagállam segítséget és támogatást köteles számára nyújtani minden eszközével és erejével, az ENSZ Charta 51. cikkében foglaltaknak megfelelően. Mindez nem érinti bizonyos tagállamok speciális biztonság- és védelempolitikai karakterét.

Ezen a területen az elkötelezettségeknek és az együttműködésnek összhangban kell lenniük a NATO keretében vállalt elkötelezettségekkel, mely tagállamai számára a kollektív védelem alapja és annak végrehajtásának eszköze.”

A kölcsönös segítségnyújtási klauzula tekintetében jelentős eltéréseket figyelhetünk meg a brüsszeli konvent által 2003-ban megfogalmazottakhoz képest. Huber Haenel francia szenátor szerint, aki részt vett a konvent munkájában, jelentős dolgokról van szó: „Valójában a jelenlegi szöveg nem úgy jelenik meg, mint bizonyos tagállamok közötti együttműködés, hanem olyan klauzulaként, mely minden egyes tagállamra érvényes. Ugyanakkor – és mindez attól a pillanattól fogva logikusnak tűnik, hogy egy mindenkire vonatkozó klauzuláról van szó – megfogalmazása jóval kevésbé tűnik kényszerítő erejűnek, mert a szöveg szerint ezentúl egy tagállam elleni agresszió esetén a többi tagállamnak „segítséget és támogatást *kell* nyújtania” nem pedig „segítséget és támogatást nyújtania” (mintegy automatikusan), és a katonai eszközök sincsenek explicite megemlítve. Egyébként pontosítva lett, hogy ez a klauzula nem érinti bizonyos tagállamok speciális karakterét a biztonság- és védelempolitika területén. Egyes tagállamok szemében az unió nem tekinthető katonai szövete-

ségnek, illetve nem válhat katonai szövetséggé. Attól a pillanattól fogva, hogy ez a klauzula minden tagállamra alkalmazandó, nem tartalmazhat többé kényszerítő kötelezettséget. Ebből pedig az következik, hogy a „kölcsönös védelmi klauzula” inkább egy alapvető jellegű petíciónak tűnik, és többé nem fogható fel a WEU kölcsönös védelmi klauzuláját helyettesítő formulaként.”

Az „5. cikkely” és a „védelmi klauzula” vitáiban feltétlen utalni kell röviden a Nyugat-európai Unió (NYEU) közgyűlésének a szélesebb (magyar) közönség által alig ismert szerepére. A NYEU szervei fokozatosan integrálódtak az EU-ba (lásd a NYEU kompetenciáit és kapacitásait az EU-ra átruházó, a 2000. november 13-i marseilles-i ET-döntést), és a még létező NYEU-közgyűlés egyik legfőbb legitimációs jogalapja az, hogy ez a szerv képviseli egyedül az egyébként 2004-ben lejárt, Párizsban módosított brüsszeli szerződés 5. cikkelyének intézményi keretét.

A NYEU gyakorlatilag (többek között és főleg) az európai integráció védelmi, hadiipari fejlesztési fegyverkezés-ellenőrzési feladatait látta, illetve látja el, interparlamentáris fórumot is biztosítva a kül- és védelempolitikai kérdések megvitatásának. Ez az interparlamentáris szerep, több mint ötven éves múltja, szakmai kapcsolatai (főként az európai védelmi minisztériumok és vezérek, valamint az európai védelmi ipar területén) és tapasztalata bizonyos esetekben jelentős előnyhöz juttatja a máig főként kormányközi alapokon működő kül- és biztonságpolitika területén, főként az Európai Parlamenttel és főleg annak Külügyi Bizottságával szemben. (Legutóbb például a brüsszeli integrált katonai sejt létrehozását övező (háttér)vitákban töltött be igen jelentős szerepet az angolok „megpuhításával”.)

Az Európai Parlamentnek, amely jogköreit lassan, de szívósan igyekszik kiterjeszte-

ni, egy idő óta szálla a szemében, hogy konkurens, egyazon szintű intézménnyel kell párhuzamosan működnie a közös kül- és biztonságpolitikához, valamint a védelmi iparhoz, fejlesztésekhez kapcsolódó kérdésekben. Már eddig is több támadást intézett a NYEU-közgyűlés mielőbbi felszámolását szorgalmazva. A lisszaboni szerződés elfogadását kísérő új jogi lehetőségeket is igyekeztek megragadni, és egy az Andrew Duff brit riportőr által fémjelzett 2007. december 5-i, az EPKB-nak írt jelentés egy húszrágással (újra) a NYEU-közgyűlés fől-számolását javasolta. A fentebbi francia értelmezés tehát ennek tükrében a NYEU-közgyűlés túlélését övező jogi-intézményi vitára is reflektál, és *de jure* közvetetten ez utóbbi fenntartása mellett érvel.

Visszatérve a klauzulára, mások, mint például Gilles Combarieu, megjegyzik, e segítségnyújtási kötelezettség fontos újdonságaként az EBVP intézményeinek lehetővé teszi, hogy egy adott tagállam területén belül használjanak katonai eszközöket. Az is igaz, hogy ez a klauzula nyitva hagyja a kaput egy később kiépítendő közös védelmi struktúra előtt, mert megteremti annak politikai legitimitását. Az a tény, hogy a NATO a tagállamai számára kollektív védelmük alapja marad, francia vélemények szerint is teljesen „normális”, de nem kellett volna a szöveg megfogalmazásánál hozzátenni, „és végrehajtásának eszköze”, mely megfogalmazás, úgy tűnik, ki akarja zárni annak a lehetőségét jogszabályi szinten, hogy EU-kereteken belül is megszerveződhessen a közös védelem.

Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ)

(LSZ 28A. cikk, 3. bek.; EUSZ 42. cikk, 3. bek.)

„A tagállamok kötelezik magukat arra, hogy progresszív mértékben fejlesztik katonai

kapacitásaikat. Az Ügynökség a védelmi kapacitások fejlesztése, a kutatás, a beszerzések és a fegyverkezés területén (Európai Védelmi Ügynökség) azonosítja a műveleti igényeket, elősegíti azon intézkedések foganatosítását, mely ezen igények kielégítésére törekszik, hozzájárul ezek felméréséhez, és adott esetben minden olyan hasznos intézkedést foganatosít, melynek célja a védelmi szektor ipari és technológiai bázisának megerősítése. Részt vesz egy az európai védelmi kapacitásokra és fegyverkezésre vonatkozó politika kialakításában, és segíti a Tanácsot a katonai kapacitások növelésének fejlesztésében.”

Ez a cikk formalizálja az EVÜ létezését, melyet egy 2004. júliusi közös akció hozott létre (többek között első elnöke, az angol Nick Withney fáradhatatlan aktivitásának köszönhetően), mely igen fontos eleme az autonóm KBVP kifejlődésének. 2007-ben az EVÜ már igen fontos nemzetközi kutatási és fejlesztési programot indított el, melyet tagállamai finanszíroztak, de költségvetése még 2008-ban is csak hatmillió eurót tett ki.

Összegzés

Feltétlenül pozitív dolog, hogy a 21. százdabba lépve az EU tagállamai úgy érezték, egy alkotmány jellegű alapdokumentummal kell megerősíteni a tagállamok közötti együttműködést. Ma már sajnos úgy tűnik, hogy Európa még mindig nem kész erre: a lisszaboni szerződés áthidaló megoldást jelent, ami belátható időn belül ismét jelentősebb módosításokra szorul. A várva várt áttörés elmaradt, de történetek kisebb és mindenképpen pozitív előrelépések. Ugyanakkor egyes tagállamok magatartása egyre inkább veszélyezteti az EU jövőjét: kérdés, hogy valóban megfelelő szerepet tud-e játszani a nemzetközi szinten



megfelelő intézményi és együttműködési háttér nélkül.

A fent bemutatott rendelkezések a KKBP és a KBVP területén igen hasznosak, és fontos előrelépést jelentenek a KKBP szervezetének, hatékonyságának és autonómiájának megerősítésében. Mindazonáltal a közös célokat illetően a tagállamok ezúttal sem hazudtolták meg magukat. A szerződéshez fűzött külön „magyarázó” deklarációk bizonygatják a KKBP területén, hogy a tagállamok beleegyeztek: mindezek a rendelkezések nem állhatnak a külügyek terén megnyilvánuló tagállami akarat útjába; „...az EUSZ-nak a KKBP-re vonatkozó rendelkezései nem diszkreditálhatják az állami felelősségvállalás jelenleg is létező formáit...”; „A konferencia arra is felhívja a figyelmet, hogy a közös biztonság és védelem tárgyaira vonatkozó politika nem tartalmazhat előítéleteket a tagállamok biztonsági és védelmi politikájának speciális természetére vonatkozólag.”

Mindezt kiegészíti az az általános rendelkezés, hogy adott esetben a tagok 2017.

március 31-ig hivatkozhatnak a nizzai szerződésre, és kikényszeríthetik egy-egy határozat készletét. (EUSZ 16. cikk, 5. bek.)

Végül meg kell jegyezni, hogy a lisszaboni szerződés mégiscsak egy kormányozható(bb) uniót teremt a nizzai szerződéssel szemben, de véleményünk szerint a kor új, főleg nemzetközi politikai és gazdasági kihívásaira (az erősödő Kína, az erejét visszanyerni igyekvő Oroszország, a fejlődő India) nem adja meg a szükséges keretet, és az energiaforrásokért kiéleződő versenyben éppen a biztonság- és védelempolitika területe az, melynek európai szintű összehangolása – legfőképpen a tagállami akaratok hiánya miatt – továbbra is igen vontatott tempóban történik. ■

Jelen cikk megírásakor a szerző jelentős mértékben támaszkodott Gilles Combarieu admirálisnak, a WEU Közgyűlés Védelmi Bizottsága titkárának 2008. január 31-i, a WEU számára készült jegyzeteire (Aspects « sécurité/défense » du traité modificatif de Lisbonne). A szerző ezúttal mond köszönetet a cikk elkészítéséhez nyújtott segítségért.

Irodalom

Cardot, Patrice: Politique de sécurité et de défense commune (PSDC): dispositions générales inscrites dans le traité de Lisbonne. *Regards Citoyens*, 2009. február 24.

Fiott, Danile: European Union Security Sector Reform Missions: The Case of Guinea-Bissau. *ISIS – European Security Review*, No. 38, May 2008.

Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest, 2002, Osiris.

Sénat (France), Réunion de la délégation pour l'Union européenne du mercredi 14 janvier 2004, <http://www.senat.fr/europe/r14012004.html>.

Türke András István: Az európai alkotmányozási folyamat, az Európai Unió leendő alkotmánya. *Közpolitika*, 2004. 9-10. szám. 5–30. o.

Türke András István: Kitért az EP–NYEU háború? *Kitekintő*, 2008. február 5. http://kitekinto.hu/hatter/2008/02/05/kitort_az_ep-nyeu_haboru/.

Van Eekelen, Willem : *Debating European Security 1948–1998*. The Hague, 1998, Sdu Publishers – CEPS.