



Gazdag Ferenc

Kézikönyv a közös európai biztonság- és védelempolitikáról

Szerény kiállású, de tartalmilag annál hasznosabb kiadványt mutattak be 2010 április elején Brüsszelben. A mindössze 138 oldalas könyvecske szerényen a *CSDP Handbook* címet viseli, s a szerkesztők az előszóban is csak azt közlik, hogy a kiadványt haszonnal forgathatják mindazok, akik a tárgykör oktatói valamely oktatási intézményben.

Pedig a két szerkesztő (Jochen Rehrl, az osztrák védelmi minisztérium munkatársa és Hans-Bernhard Weisserth, az ESDC Titkárság vezetője Brüsszelben) szerénysége egyáltalán nem indokolt. Magyarátul azonban néhány szót kell szólni a közös európai biztonság- és védelempolitikáról, illetve magáról az Európai Biztonsági és Védelmi Kollégiumról (ESDC).

A közös európai biztonság- és védelempolitika immár egy évtizede játszik egyre növekvő szerepet az Európai Unióban, jelezve, hogy a tagállamok aktívabbnak és eredményesebbnek szeretnék látni az uniót a nemzetközi szinten. Az EU első válságkezelő műveletét (*Concordia*) 2003-ban indította, s azóta a katonai és civil műveletek száma elérte a húszat a Balkántól Afrikáig. A válságkezelés nem katonai elemeire különös figyelmet fordító EU-műveletek hozták felszínre a műveletekre való felkészítés egyre sürgetőbb igényét. Az első uniós szintű képzésre ugyan csak 2003-ban került sor, ekkor szervezték meg az első uniós szintű közös tréninget *Pilot ESDP Orientation Course* címmel. A kurzus sikerére alapozva hívták életre 2005-ben az Európai Biztonsági és Védelmi Kollégiumot (*European Security and Defence*

College), hogy működésével elősegítse egy „közös európai biztonsági kultúra” kialakulását.

A Tanács Titkárságán egy főt (Hans-Bernhard Weisserth) biztosítottak erre a feladatra, aki mellé Belgium és Románia küldött egy-egy további munkatársat. A mindössze háromfős ESDC Titkárság kapacitásának korlátai rendkívül hamar nyilvánvalóvá váltak, mivel a tagállamok részéről ugrásszerűen megnőtt az igény az ESDC által szervezett kurzusok iránt. Az alapszintű, egyhetes *Orientation Course* után csakhamar megkezdődött a vezetők számára felkínált ötször egyhetes *High-Level Course* szervezése is. Mellettük speciális képzések egész sorát indították: *Press and Public Information* (2006), *Capability Development* (2007), *ESDP and Gender, Africa and ESDP, Security Sector Reform* (2009), *Mission Planning, Decision Making Seminar*. A képzési igény láthatóan nem csökkent. Az igény kielégítésére az ESDP részint kifejlesztett egy internet alapú távoktatási rendszert (*Internet-based Distance Learning System*), részint pedig megkezdődött egy unión belüli vita az ESDC Titkárság felfejlesztéséről, hogy elegendő tudjon tenni a növekvő igényeknek. Döntés még nem született, de az igényekkel leginkább számotvető javaslatok a Titkárság létszámát többszörösére növelnék, és az ESDC-t önálló költségvetésű egységgé tennék.

Nem nehéz előre látni, hogy a lisszaboni szerződés életbelépésével sem fog csökkenni sem az EU válságkezelő műveletek iránti nemzetközi igény, sem pedig a műve-

letekben való részvételhez szükséges ismereteket és kompetenciákat biztosító kurzusok kereslete. Az ESDC szakmai tanácsadó testületében immár nemcsak arról folynak viták, hogy mit tartalmazzanak az egyes kurzusok tematikái, hanem arról is, hogy miként lehetne az EU Erasmus-programjának mintájára megteremteni a katonai Erasmust is, azaz a katonai tanintézetek oktatási programjainak europaizálását. Nyugodtan mondható tehát, hogy a képzés és a tréning a továbbiakban is fontos szerepet fog játszani az Erópai Unió fejlődésében.

A tagállami oktatási intézmények oktatói, akárcsak az ESDC-kurzusok előadói, folyamatosan szóvá tették és teszik a képzéshez közvetlenül használható tananyagok hiányát. Ezeket a gondokat a távoktatási programok fejlesztése az ESDC-ben részben enyhíti, de korántsem oldja meg. S itt érkezünk vissza a javarészt osztrák finanszírozással elkészített CSDP Handbook közzétételéhez.

Mit tartalmaz, mire is jó ez a könyvecske?

Rövid történeti bevezető után a kötet első témája az EU 2003 decemberében elfogadott biztonsági stratégiája. A dokumentum születésének nemzetközi körülményeiről a kötet meglehetősen szűkszavúan beszél (a Konvent munkájának befejezése, az első EU katonai misszió elindítása Kongóban), s csak szórmentén tesz említést arról, hogy a dokumentum legalább ekkora mértékben tekinthető európai reakciónak a 2002. novemberi, amerikai nemzetbiztonsági stratégia elfogadására, valamint az amerikai dokumentum fenyegetésszerzőjének el-
lensúlyozására. A hangsúly inkább az európai biztonsági stratégia speciálisan európaiainak tekinthető elveire – a prevencióra, a

holisztikus megközelítésre és a multilaterálisra – helyeződik. No és arra az ellentmondásra, amelyet a 2003-as dokumentum felülvizsgálatát elvégző 2008-as jelentés (*Report on the Implementation of the European Security Strategy*) próbált feloldani – jelesül a stratégia globális elkötelezettsége és a rendelkezésre álló források, valamint a tagállami politikai szándékok között található távolságra. A 2008-as dokumentum ugyanis kimondta, hogy „elkötelezettségeinket szinkronba kell hoznunk forrásainkkal”. A szerzők rámutatnak, hogy az EU prioritásait egyfelől a műveletek típusai terén, másrészt pedig a regionális szempontok szerint kellene megadni. De míg az előbbieknél viszonylag jól körülhatárolható a Petersberg típusú válságkezelési műveletek, illetve azok kibővítése, az utóbbi esetben a *broader neighbourhood* – a szélesebb szomszédság értelmezése bőséges ellentmondások forrása a tagállamok között.

A műveleteknél bevethető európai erők mérete ugyancsak a transzatlanti viták érzékeny kérdései közé tartozik, s állandó amerikai kritika, hogy a 27 tagú Erópai Unióban ugyan összességében mintegy kétmillió fő a fegyveres erők létszáma, az unió még a saját maga által kitűzött 60 ezer fős kontingenst sem tudja kiállítani. Ez utóbbi létszámot egyébként az 1999-ben elfogadott *Headline Goals* dokumentumban rögzítették. Mára az EU tervezői egyébiránt a jóval szerényebb méretű harccsoportok bevetésével számolnak. A szerzők ugyanakkor rámutatnak, hogy ha összeszámoljuk a különféle nemzetközi szervezetek (ENSZ, NATO, CSDP) irányítása alatt műveletben lévő alakulatok adatait, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy az EU tagállamokból összesen mintegy 80 ezer fő vesz részt a bevetésekben. Ez pedig meghaladja a *Headline Goals* célkitűzéseit is, s



a kép ily módon egyáltalán nem olyan borús, mint azt az USA-ból láttatni akarják.

A kötet egy fejezet erejéig foglalkozik a lisszaboni szerződésnek a CFSP/CSDP-re vonatkozó változtatásaival, s sorra veszi a fontosabb módosításokat. Közöttük az első helyen az Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service*) felállítását, amely a Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő (Catherine Ashton) irányítása alatt fog tevékenykedni. A második helyre a Külügyi Tanács (*Foreign Affairs Council*) került, amely a Főképviseelő felügyelete alatt felelős lesz az unió külső akcióinak tervezéséért és végrehajtásáért. Az egyéb változások (feladatkatalógus, kölcsönös segítségnyújtási klauzula, finanszírozás stb.) mellett a kötet hosszabban foglalkozik az állandó strukturált együttműködéssel. A védelmi képességekben a fejlesztésre és mélyebb együttműködésre felkészültebb tagállamok két irányba lépnek az állandó strukturált együttműködéssel: a már létrehozott és működő harccsoportok képességfejlesztésének, valamint az európai erőket jellemző fragmentáltság csökkentésének irányába. A fő elvárás, hogy ezzel az új formával a multinacionális képességek könnyebben elérhetők és gyorsabban telepíthetők legyenek.

A kötetnek mintegy felét foglalják el azok a fejezetek, amelyekben a szerzők az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásait tekintik át. A kül- és biztonságpolitikát sokáig intézményen kívül tartó unió időközben – az az 1992-es maastrichti szerződés, illetve az 1999-es helsinki csúcstalálkozó után – gyors ütemben építette ki a nemzetközi szerepjátszás intézményi és tartalmi oldalát. Kialakították a szükséges döntéshozatali mechanizmusokat, az irányítás és ellenőrzés szerveit, valamint a finanszírozás kereteit.

Mivel az 1992-es petersbergi válságkezelési feladatcsomagot szinte változtatás

nélkül vették át a lisszaboni szerződésbe, a kézikönyv a figyelmet joggal a műveletek különféle vonatkozásaira koncentrálja. Ezek egyik fontos eleme a döntéshozatal. Az EU a CSDP területén a válságkezelési eljárással él: a válság kitörésével és kiszélesedésével előbb egy koncepció készül, amely stratégiai opciókat tartalmaz. Amennyiben az a döntés születik, hogy az unió akciót fog indítani, beindul a műveleti tervezés folyamata, elkészülnek a szükséges dokumentumok, amelyek a művelet végrehajtását fogják keretbe. A művelet befejezése után értékelés készül. A tervezési fázisban érintett szervezetek az illetékes tanácsi munkacsoportok, a Korai Előrejelző és a Politikai Tervezési Egység, a válság kibontakozásával a konkrét akciós javaslatot a Politikai Biztonsági Tanács (PSC) teszi, s azt a Minisztertanács hagyja jóvá. Attól függően, hogy katonai vagy civil műveletről szól a döntés, a műveleti tervezést a katonai (MSO), a rendőri (PSO) vagy a civil (CSO) szervek hajtják végre. A jogi fázisok után a végrehajtási szakasz következik, amelynek kinevezik a parancsnokát, illetve a misszió vezetőjét, megfogalmazzák a művelet végrehajtási dokumentumait (*Concept of Operation Plan*). A művelet végrehajtása után ugyancsak a Tanács értékeli a tapasztalatokat.

Ami a vezetési és ellenőrzési formákat illeti, állandó katonai parancsnokság híján az EU három opció közül választhat: az első a Berlin Plusz megállapodás keretében a NATO-parancsnokság felhasználása. Ezekben az esetekben az EU egy műveleti központot telepít a SHAPE-hez. A második esetben valamelyik tagállam felajánlja és nemzeti alapon létrehozza a szükséges parancsnokságot. Az eddigi gyakorlatból Franciaországot, Németországot, Görögországot, Olaszországot és Angliát említhetjük. Harmadjára pedig az EU saját Mű-

veleti Központját (*Operation Center*) aktívalhatják.

Az EU „külső akciói” tematikailag sokkal szélesebb területet fednek le, mint a CSDP-műveletek, tekintve, hogy egyaránt magukba foglalják a segélyezést, fejlesztési hozzájárulásokat, a stabilitási és humanitárius vonatkozásokat. A jelenleg futó, 2007–2013-as költségvetésben a külső akciók fejezetcímen közel 56 milliárd euró szerepel. A lisszaboni szerződés értelmében a CDSP-műveletek adminisztratív költségeit az EU fedezi, hasonlóképp a műveleti költségeket is, kivéve, ha a Tanács másképp határoz. Ez utóbbi esetén a tagállamok fedezik a költségeket. A katonai műveletek fedezésére az úgynevezett Athena-modellt alkalmazzák, amelynek értelmében a műveleti központok bizonyos infrastrukturális, orvosi és műholdas infor-

mációs kiadásokat finanszíroztak az EU-büdzséből, míg a költségek további részét a műveletben részes tagállamok fedezik, nemzeti jövedelmük arányában.

Összességében nagyon jól használható kézikönyvet állított össze a Rehr–Weissert szerzőpáros, s csak egyet lehet érteni az előszót jegyző kül- és biztonságpolitikai EU-főmegbízott Catherine Ashtonnal, hogy a kiadványt jó szívvel ajánlja mind az oktatóknak, mind a hallgatóknak, akik az EU biztonság- és védelempolitikájáról kívánnak ismereteket szerezni. ■

(Handbook on CSDP. The common security and defence policy of the European Union. (Kézikönyv a közös európai biztonság- és védelempolitikáról.)

Edited by Jochen Rehr and Hans-Bernhard Weissert. Vienna, 2010, 138 o.)