

Eti Alex

## Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának kontextusa és eredményei

*2013 decemberét követően az Európa szomszédságában lejátszódó drasztikus változások és a biztonsági architektúrában tapasztalható dinamikus átalakulás következtében 2015 júniusában kapott újra szerepet a biztonság- és védelempolitika az Európai Tanács csúcstalálkozásán. Azonban a biztonsági környezet romlása ellenére sem a régóta halogatott védelempolitikai kérdések határozták meg a csúcstalálkozó napirendjét, hiszen az akkor tetőző görög válság és az egyre növekvő migrációs nyomás elhomályosították ezek jelentőségét. Elemzésünk célja, hogy bemutassuk és értékeljük azokat a lépéseket, amelyeket az állam- és kormányfők június 25–26-i csúcstalálkozásán, valamint az uniós külügyminiszterek ezt előkészítő, május 18-i ülésén ennek ellenére sikerült elérni. Az elemzés harmadik elemeként pedig foglalkozunk a csúcstalálkozáson a biztonságpolitikai diskurzust egyre inkább meghatározó migrációs kihívásra adott válaszaival.*

### Az EU stratégiai ambíciói

Az Európai Unió külpolitikai ambícióiról és az ezeket alátámasztó cselekményekről a 2010–2014 közötti időszakban a Carnegie Europe kutatói, Stefan Lehne és Irini Tsemnidou készítettek összegző elemzést 2015 tavaszán.<sup>1</sup> Ebben az EU nyolc külpolitikai eszközének<sup>2</sup> használatát vizsgálták meg. A partnerkapcsolatok terén egyértelműen globális fókuszú ambíciószint mutatható ki, amit az EU legfontosabb képviselőinek különböző látogatási adatai támasztanak alá, mely szerint 339 magas szintű látogatásból az Egyesült Államok (35), Oroszország (18), Egyiptom (17),<sup>3</sup> Törökország (14), Kína (10) és Szerbia (10) található az első helyeken. Ezzel párhuzamosan sokkal inkább a közvetlen európai szomszédság áll a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő állásfoglalásainak középpontjában. A 2010–2014 között született 1022 állásfoglalásból 478 köthető az „arab tavaszhoz” és a palesztin–izraeli konfliktushoz.<sup>4</sup> Ázsia kapcsán 205-ször, a szubszaharai Afrika kapcsán 125-ször, míg a kelet-európai (elsősorban ukrajnai) események miatt 149-szer adott ki állásfoglalást a főképviseelő. A konkrét intézkedések körében az egyik legjelentősebb uniós eszköznek egyértelműen a szankciós politika tekinthető: 2014 júliusában 30 külön-

1 Lehne, Stefan – Tsemnidou, Irini: *Where in the World is the EU?* Carnegie Europe, 2015. 04. 28.

2 Ezek: vezető tisztségviselők látogatásai; a főképviseelő állásfoglalásai; az Európai Tanács és a Külügyek Tanácsának következtetései; az elfogadott szankciók; a civil és katonai műveletek; a segélyezés mértéke; kereskedelmi megállapodások megkötése; a partnerállamokba telepített EU-delegációk nagysága.

3 Az „arab tavasz” eseményeinek köszönhetően Egyiptom több jelentős globális szereplőt is megelőzött.

4 Ebből is kiemelkedik a Szíriához kapcsolódó 182 állásfoglalás.

böző (így például 10 szubszaharai afrikai, 7 kelet-európai és balkáni, valamint 6 közel-keleti) országot sújtottak szankciók valamilyen szinten. Hasonlóan kiemelkedő az európai kereskedelmi potenciál, mely téren az unió még mindig napjaink legnagyobb globális szereplője. Kína, Ausztrália és Oroszország kivételével lényegében minden jelentős országgal és térséggel komoly kereskedelmi egyezmények fűzik össze az európai országokat.

A kemény hatalmi képességek használata terén azonban ennél árnyaltabb képet kaphatunk. Bár 2003 óta 30-nál is több uniós műveletet indítottak, ezek többségének hatékonysága, láthatósága és eredményessége is megkérdőjelezhető maradt. A jelenleg is zajló katonai műveletek terén a legnagyobb EU NAVFOR Atalanta is mindössze 1200 fővel operál.<sup>5</sup> További problémát jelent e kontingensek technológiai felszereltsége és eszközparkja, hiszen lényegében minden esetben nélkülözniük kell a nehézfegyverek teljes spektrumát.

Még inkább szembetűnőek azok a válságok, amelyekben az Európai Unió el sem jutott a művelet megindításáig – a politikai akarat vagy éppen a képességek hiánya miatt. Ezek közül is kitűnnek a 2011-es líbiai események, ahol végül a kezdeti tervekkel ellentétben a NATO keretei között, az Egyesült Államok jelentős támogatásával sikerült csak eredményesen beavatkozni, a tervezett EU-művelet (EUFOR Libya) pedig a tervezőasztalon maradt. Ez rávilágít arra az évek óta létező problémakörre (amelyet Csiki Tamás képességvesztési kettős spirálként írt le),<sup>6</sup> hogy politikai okokból és gazdasági megfontolásokból bizonyos kulcsfontosságú katonai képességek részben vagy teljesen hiányoznak az európai államokban, csökkentve Európa stratégiai autonómiáját, az Európai Unió cselekvőképességét.

Sajnálatos módon a 2013 decembere – azaz a legutóbbi biztonság- és védelempolitikai fókuszú tanácsi csúcstalálkozó – óta tartó időszakban a problémák spektrumának kibővülése, s nem pedig szűkülése vált domináns tendenciává. Az unió határain túl egyre nagyobb káosz alakult ki, amely már egyértelműen elérte a közvetlen szomszédságot is, és ennél fogva mindinkább érzékelteti hatásait a tagállamokban. Elemzésünknek nem célja, hogy feltárja e fenyegetések okait, de annak érdekében, hogy valós helyzetképet adhassunk, egy ábrán foglaljuk össze és tekintjük át azokat a gócpontokat, amelyek egyértelműen hozzájárulnak Európa biztonsági környezetének romlásához.<sup>7</sup>

5 European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta – Fact Sheet. *EEAS*, 2015. 08. 18.

6 Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményének értékelése*, *Nemzet és Biztonság*, 2014. 1. sz. 49. o.

7 Ezúton köszönöm Mátyás Máténak, az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont gyakornokának az elemzés elkészítése során nyújtott segítségét.

Az Európa szomszédságában zajló intenzív válságok



Szerkesztette: Mátyás Máté és Etl Alex

A kontinens közvetlen szomszédságában kialakult válságok mellett továbbra is érzékelhetőek „a globális hatalmi átrendeződés hatásai Európa relatív geostratégiai súlyvesztésével, az Egyesült Államok stratégiai figyelmének Ázsia felé fordulásával, valamint a tradicionális (Oroszország) és a felemelkedő nagyhatalmak (Kína, India, Brazília) gazdasági, politikai és fokozatosan katonai térnyerésével”.<sup>8</sup> Washington külpolitikai fókuszának újrapozícionálása pedig egyértelműen azt eredményezheti, hogy az Egyesült Államok nem fog a jövőben a líbiai műveletekhez hasonló támogatást nyújtani az európai országoknak.<sup>9</sup>

Mindez egyértelműen lépéskényszerbe hozza az unió tagállamait, amelyeket azonban a „stratégiai fáradtság” – az európai fegyveres erőket megterhelő, elhúzódó afganisztáni stabilizációs műveleteket követő megtorpanás – bénította meg az elmúlt években. „A kö-

8 Csiki Tamás: i. m. ou.

9 Igaz ugyanakkor, hogy ezen módosíthat az ukrán–orosz konfliktus kapcsán kialakult légkör a NATO tagországi körében, de a hosszú távú tendenciák kapcsán gyökeres változás nem prognosztizálható. Bővebben lásd Etl Alex: Az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének alakulása az Ázsia felé fordulás tükrében. *SVKK Elemzések*, 2015/12.

zös európai stratégiai gondolkodás »leragadt« az Európai Biztonsági Stratégiánál (2003) és annak értékelő jelentésénél (2008), s bár 2010 óta szakértői körökben több kezdeményezés igyekezett kimozdítani a holtpontról, érdemi előrelépés nem történt, sőt 2013-ig a gazdasági válságkezelés kötött le minden figyelmet.<sup>10</sup> Az ukrán válság Európában ugyancsak megosztottságot idézett elő még annak katonai vonatkozásai tekintetében is: míg a skandináv és balti államok, illetve egyes kelet-közép-európai és kelet-európai államok közvetlen fenyegetést érzékelnek orosz részről, és ennek megfelelően 2014-ben nekiláttak védelmi képességeik megerősítésének, mások – köztük Magyarország – nem érzékelnek katonai fenyegetést; hovatovább más típusú kihívások (migráció) köti le a figyelmüket és erőforrásaikat.

Összességében az unió külpolitikai ambícióiban anomáliákat láthatunk, ugyanis egyes esetekben globális szintű, míg máskor csupán regionális (vagy még annál is szűkebb) fókuszú döntések ütközései torzítják az európai szintű gyakorlati lépéseket.

A fenti tényezők ellenére sem a biztonság- és védelempolitika témaköre volt az, amely meghatározta az Európai Tanács júniusi ülésének napirendjét és munkáját, hiszen az egyre súlyosabbá váló görög pénzügyi- és gazdasági válság mind a médiában, mind pedig a döntéshozók szintjén elhomályosította ezek jelentőségét. Egyértelműen a migráció kérdésköre volt a legjelentősebb hatással a csúcstalálkozó légkörére annak következtében, hogy ez a nyomás napjainkra egyre inkább kihat a tagállamok belpolitikai viszonyainak alakulására is.

## Biztonság- és védelempolitika

A legutóbbi – 2013. decemberi – védelempolitikai EU-csúcstalálkozó azzal a feladatszállással zárult, hogy a főképviselő a 2015 folyamán megrendezésre kerülő következő KB-VP-csúcs<sup>11</sup> előtt mutassa be értékelő jelentését a Tanácsnak a globális biztonsági környezet változásáról és annak az unióra gyakorolt hatásairól, valamint az ebből következő feladatokról és lehetőségekről.<sup>12</sup> 2015. június 25–26-án ennek fényében tárgyaltak az EU biztonság- és védelempolitikájának aktuális feladatairól és továbbfejlesztéséről. A csúcstalálkozóra történő felkészülés egyik legfontosabb lépése a 2015. április 28-án, a Bizottság által elfogadott *European Agenda on Security*<sup>13</sup> volt. Az agenda olyan új és komplex biztonsági kihívásokról beszél, amelyek az instabil európai szomszédságban erősödő radikalizmusból, fokozódó erőszakból és terrorból fakadnak. A dokumentum azonban arra is rámutatott, hogy e folyamatnak – az új kihívások megváltozott jellegéből adódóan – alapvető eleme kell, hogy legyen egy új, uniós szintű biztonsági stratégia elfogadása. Ezen túlmenően a sikeres fellépés érdekében az agenda a hatékonyabb információcserét, a megnövelt műveleti együttműködést és az uniós politikákba, valamint eszközökbe vetett közös bizalmat határozza meg a legfontosabb sikertényezőkként.

10 Csiki Tamás: i. m.

11 Közös Biztonság- és Védelempolitika (*Common Security and Defense Policy – CSDP*).

12 Európai Tanács: *Következtetések*. *Consilium.europa.eu*, 2013. 12. 19–20. o.

13 European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Agenda on Security*. *ec.europa.eu*, 2015. 04. 28.

A 2015. június 25–26-i tanácsi csúcstalálkozó, valamint a Külügyek Tanácsának május 18-i ülése ebből a szempontból eredményesnek tekinthető, hiszen mindkét alkalommal hangsúlyozták az uniós szintű stratégiai felülvizsgálatok szükségességét. Ennek keretében folytatódni fog a munka az új, belső biztonsági stratégia megalkotásával, valamint a terrorizmus elleni fellépésre vonatkozó iránymutatások<sup>14</sup> végrehajtása kapcsán is. E területen további fontos előrelépés, hogy a főképvisezőnek – folytatva a jelenleg is zajló eszmecsere-t a tagállamokkal és az uniós intézményekkel – a 2016. júniusi ülésre egy új, globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát kell majd benyújtania. Mindezek az intézkedések olyan közép- és hosszú távú lehetőségeket rejtenek magukban, amelyek javíthatnak az uniós szintű stratégiai tervezés aktuális helyzetén, és ezzel együtt a dokumentumok időszerűvé tétele, felülvizsgálata és finomhangolása választ adhat a KBVP-t érő kritikák egy részére. A stratégiai megújulásnak azonban magában kell hordoznia – az egyébként a következőkben is szereplő – szinergiák növelését a civil és a katonai, valamint a külső és belső biztonsági szektorok között.

A stratégiai szintű tervezésen túl a döntéshozók több, a KBVP napi láthatóságát, valamint hatékonyságát érintő kérdéssel is foglalkoztak – a fentieknél mérsékeltbb eredményt elérve. Az ukrán–orosz konfliktus nyomán egyre inkább köztudatba kerülő „hibrid veszélyek” egyértelműen nyugtalanítják az európai döntéshozókat is, hiszen a Tanács következtetéseiben is jelezték, hogy „mozgósítani kell az uniós eszközöket a hibrid hadviselés jelentette veszélyekkel szembeni fellépés érdekében.”<sup>15</sup> Éppen ezért a Külügyek Tanácsának májusi ülésén felkérték a főképvisezőt, hogy a Bizottsággal és az Európai Védelmi Ügynökséggel együttműködve 2015 végéig terjesszen be javaslatokat a tagállamok hibrid kihívások elleni képességeinek erősítésére. A főképvisező által javasolt csomagnak számolnia kell a kibervédelemmel, a stratégiai kommunikációval, a korai előrejelző rendszerekkel, az EU releváns belső és külső politikáival, a katonai képességfejlesztési programokkal és a partnerszervezetekkel (legfőképp a NATO-val) folytatott együttműködéssel is.<sup>16</sup> Szintén a hatékonyság növelésének szempontjait szem előtt tartva a Külügyek Tanácsa felkérte Federica Mogherinit egy uniós szintű SSR<sup>17</sup> keretrendszer kialakítására 2016 közepéig, amely érinteni fogja a KBVP összes vonatkozó pontját.<sup>18</sup>

A Tanács ismételten jelezte az együttműködés fokozásának szükségességét az ENSZ, a NATO, az EBESZ, valamint az Afrikai Unió szerveivel, valamint kiemelte annak fontosságát, hogy a partnereket képessé tegyék – konkrét képességfejlesztési projekteken keresztül – a válságok megelőzésére és kezelésére.<sup>19</sup> Ezeken belül is leginkább az ENSZ-EU

14 A februári iránymutatások közül kiemelkedik, hogy a Tanács felszólította a tagállamokat az EU 2005-ös terrorizmus elleni stratégiája alapján történő átfogó megközelítés alkalmazására; a 2014-ben elfogadott, a terrorizmus és a külföldi harcosok elleni stratégiájának mielőbbi érvényre juttatására; valamint a nemzetközi együttműködések támogatására a szélsőséges mozgalmak és az erőszak visszaszorítása érdekében. Ez utóbbiak közül kiemelték az International Centre of Excellence for Countering Violent Extremism, a Global Community Engagement and Resilience Fund és a Radicalisation Awareness Network szerepét. Forrás: *Outcome of the Council Meeting, 3367th Council meeting – Foreign Affairs. Council of the European Union, 2015. 02. 09.*

15 Európai Tanács: *Következtetések. Consilium.europa.eu, 2015. 06. 25–26. 6. o.*

16 Council of the European Union: *Council Conclusions on CSDP. Consilium.europa.eu, 2015. 05. 18. 3. o.*

17 Security Sector Reform – a biztonsági szektor reformja.

18 Council of the European Union: *Council Conclusions on CSDP. Consilium.europa.eu, 2015. 05. 18. 8. o.*

19 Európai Tanács: *Következtetések. Consilium.europa.eu, 2015. 06. 25–26. 6. o.*

Békefenntartási és Válságkezelési Stratégiai Partnerség, az EBESZ ukrajnai műveleteinek nyújtott támogatás, valamint az Afrikai Békeeszköz (*African Peace Facility – APF*)<sup>20</sup> szerepel hangsúlyosan a következtetésekből.<sup>21</sup>

Mivel az elmúlt évek műveleti tapasztalatai több ízben is rámutattak a katonai képességek hiányosságaira, a Tanács továbbra is prioritásnak tartja, hogy a tagállamok megfelelő forrásokat különítsenek el védelmi kiadásaira, valamint a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyan használják fel.<sup>22</sup> A hiányzó képességek biztosításával kapcsolatban – a 2013. december 19-i tanácsülés nyomán – prioritásként meghatározott négy képesség további fejlesztése<sup>23</sup> kapcsán csak mérsékelt eredmények születtek.<sup>24</sup>

– *Légi utántöltés*: további tagállamok csatlakoznak a hasonló flották közti szinergiák és együttműködési kezdeményezések azonosításához; az interoperabilitás növelése egy légi utántöltési kiképzési kör felállításával és az Európai Légi Szállítási Parancsnokság szakértői központként történő használatával.

– *Tartós távirányítású légi rendszerek*: az Európai Védelmi Ügynökség és a Bizottság fokozza a légtér-ellenőrzési és repülésbiztonsági engedélyeztetés terén folyó szabályozó és koordináló munkáját annak érdekében, hogy a tartós távirányítású légi rendszereket biztonságosan lehessen integrálni az európai légi közlekedésbe. Ezen a téren fokozzák az együttműködést a partnerekkel annak érdekében, hogy a fejlesztés alatt és rendszeresítés előtt álló közepes magasságú, hosszú járóörzési idejű távirányítású rendszerek (MALE RPAS) üzleti modellje életképesse váljon (azaz működtetésük ne ütközzön a hatályos európai uniós jogszabályokba és légügyi szabályokba).

– *Kibervédelem*: a tagállamok és uniós intézmények tárgyalnak egy együttműködési keretrendszer kialakításáról és növelik erőfeszítéseiket a kiképzés és az oktatás területén.

– *Műholdrendszerek fejlesztése*: Az Európai Védelmi Ügynökség és a Bizottság áttekintheti a lehetséges következő lépéseket a civil és katonai műhold-technológiát felhasználók szükségleteinek értékelése alapján. Mindezek mellett a külügyminiszterek arra bátorították az Európai Védelmi Ügynökséget, hogy segítse elő az Egységes Európai Égbolt katonai ágazatra kiterjedő koordinációját is.

Mind a Tanács, mind pedig a külügyminiszterek foglalkoztak az európai védelmi ipar, konkrétan pedig az Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis (EDTIB) helyzetével is, amelynek kapcsán abszolút prioritást jelent „az európai védelmi együttműködés előmozdítása a kulcsfontosságú képességek biztosítása érdekében, többek között uniós források felhasználásával.”<sup>25</sup> Ez már csak azért is figyelemre méltó, mivel a szektor több kritikát is kapott az elmúlt években a fragmentált belső szerkezet, a piaci torzulások és az akadozó működés kapcsán. Ebben jelenthetnek előrelépést az Európai Védelmi Ügynökség és a Bizottság együttműködésével kialakított előkészítő intézkedések a 2017-ben induló KBVP

20 Az Afrikai Békeeszköz annak érdekében jött létre, hogy az EU–Afrika Partnerség keretében támogassa a béke és a biztonság előmozdítását a kontinensen. A három fő eleme a képességépítés, a béketámogató műveletek és a fejlesztés, valamint korai beavatkozó mechanizmusok. Forrás: *African Peace Facility*. *Africa-eu-partnership.org*, 2015. 08. 19.

21 Council of the European Union: *Council Conclusions on CSDP*. *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18. 7. o.

22 Európai Tanács: *Következtetések*. *Consilium.europa.eu*, 2015. 06. 25–26. 6. o.

23 A 2013. decemberi állapot bővebb ismertetéséhez lásd Csiki Tamás: i. m. 58. o.

24 Council of the European Union: *Council Conclusions on CSDP*. *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18. 12–13. o.

25 Európai Tanács: *Következtetések*. *consilium.europa.eu*, 2015. 06. 25–26. 6. o.

szintű kutatásokhoz.<sup>26</sup> Az előkészítő intézkedések a jövő védelmi célú kutatásait közép-pontba állító projekteket takarnak. Amennyiben a 2017-től évi 17 millió eurós költségvetéssel induló előkészítő intézkedések beváltják a hozzájuk fűzött reményeket, úgy a KB-VP-hez köthető kutatások legfontosabb eszközévé válhatnának. Ezen felül kikövezhetnék az utat ahhoz is, hogy az uniós védelmi kutatási és fejlesztési programok önálló fejezetként szerepelhessenek a 2021–2027-es pénzügyi keretköltségvetésben.<sup>27</sup> A projekt sikerességébe vetett bizalmat egyébként jól jelzi, hogy a Tanács is hangsúlyozta, „biztosítani kell az EU költségvetéséből a KBVP-vonatkozású kutatásokra irányuló előkészítő intézkedéshez szükséges finanszírozást, megteremtve a feltételeket egy esetleges jövőbeli védelmi kutatási és technológiai program elindításához”<sup>28</sup>

Ezen túlmenően – a 2013-as következtetésekkel egybehangzóan – több ízben is hangsúlyozták a kettős felhasználású termékek szinergiájának maximalizálását a kutatás és fejlesztés területén. A hatékony, fenntartható és versenyképes védelmi ipari bázis megteremtéséhez a Tanács kiemelte azon beruházások azonosításának fontosságát, amelyek becsatornázhatják az európai védelmi ipart a szélesebb növekedési és beruházási programokba. Ám ennek megvalósításához jelentős költséghatékonyságra van szükség, ami megköveteli a 2009-es védelmi irányelvek<sup>29</sup> végrehajtását, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 346. cikkét<sup>30</sup> is beleértve.<sup>31</sup>

Az EDTIB hatékonyságnöveléséhez szükség van továbbá a kis- és középvállalkozások bekapcsolására is a védelmi szektorba. Ez az üzleti lehetőségek feltárásával, az uniós támogatások elérhetővé tételével és a határokon átnyúló piacokhoz való hozzáféréssel valósítható meg. Májusban felkérték a Bizottságot, hogy folytassa erőfeszítéseit ezeknek a vállalkozásoknak a támogatása érdekében. E célból a Bizottság már létrehozott egy tanácsadói csoportot, hogy térképezze fel a kis- és középvállalkozások hozzáférési lehetőségeit a határokon átnyúló biztonság- és védelempolitikai vonatkozású szerződésekhöz, projektekhez. A csoport várhatóan a következő 12–18 hónapban publikálja majd az eredményeit.<sup>32</sup>

26 Council of the European Union: [Council Conclusions on CSDP](#). *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18. 17. o.

27 EDA: [Preparatory Action for CSDP-related research](#), *European Defense Agency*, 2015. 06. 18.

28 Európai Tanács: [Következtetések](#). *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 25–26. 6. o.

29 „A szóban forgó irányelvek közül a 2009/43/EK direktíva a védelmi jellegű termékek uniós belüli kereskedelmét hivatott egyszerűbbé tenni azáltal, hogy a kereskedelemmel kapcsolatos eljárások – mindenekelőtt az exportengedélyek kiadása – tekintetében a tagállami jogszabályok harmonizálását írja elő. A 2009/81/EK irányelv pedig a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az irányelv célja a kormányzati beszerzések átláthatóságának növelése, az eljárások harmonizálása, a tenderezetési eljárások megnyitása az európai vállalatok számára.” Mukics Gergely: *Többnemzeti beszerzések az európai védelmi piacon. Létrehozható-e konszolidált kereslet Európában?* *Nemzet és Biztonság*, 2013. 3–4. sz.

30 E cikk értelmében: „A) egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel, valamint B) a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.” (Forrás: [Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata](#), 346. cikk.) Összegezve: a szerződés lehetővé teszi a tagállamok számára a Közös Piac elveinek torzítását, hiszen engedélyezi, hogy az egyes államok védjék saját védelmi iparukat a szabad versennyel szemben.

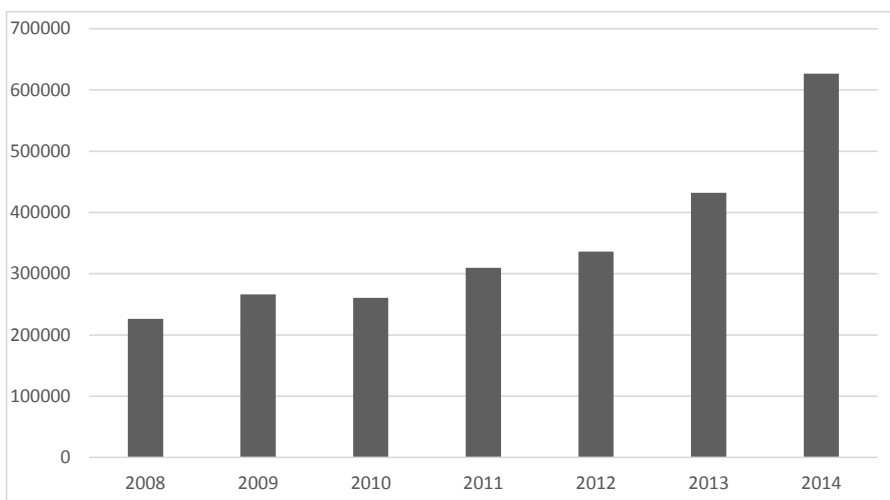
31 Council of the European Union: [Council Conclusions on CSDP](#). *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18. 15. o.

32 Council of the European Union: [Council Conclusions on CSDP](#). *consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18. 16. o.

## Migráció

Az Európa biztonsági környezetében 2010 óta kialakult elhúzódó konfliktusok, különösen a líbiai, a szíriai és az iraki állam összeomlása jelentősen növelték a kontinensre nehezedő migrációs nyomást, amely a menekültek számának egyre jelentősebb növekedésével járt, ami 2014 óta kezdett minden korábbit felülmúlni, túllépve éves szinten a 600 000 főt (amit az irreguláris migránsok, nem regisztrált határátlépők száma bizonyára meghaladt). Ezzel párhuzamosan az elérhető adatok alapján 280 000 alkalommal próbálták meg illegálisan átlépni a schengeni határokat a 2014-es év során<sup>33</sup>, ami precedens nélküli, kiugró mutatónak számít. A helyzetet tovább bonyolítja az a tragédiasorozat, amely a Földközi-tenger térségében játszódik le nap mint nap és egyre nagyobb méreteket öltve. 2014-ben összesen 3000 ember vesztette életét, miközben különböző lélekvesztőkön és embercsempész-hálózatok szervezésében megpróbálta elérni a kontinens partjait. A helyzet napjainkra olyannyira eszkalálódott, hogy az áldozatok száma csak 2015 áprilisában 1200 főre volt tehető.<sup>34</sup>

Menekültek és első alkalommal menedékkérelmet benyújtók száma az Európai Unióban, 2008–2014



Forrás: Eurostat: *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data*. Szerkesztette: Mátyás Máté

Az egyik legjelentősebb gyakorlati lépés egyértelműen ehhez a problémához köthető: május 18-án a Külügyek Tanácsa arról döntött, hogy egy KBVP-művelet keretében dolgoz ki válságkezelési koncepciót, amelynek központi eleme a június 22-én indított EU-NAVFOR MED lett. Az új katonai művelet fő célkitűzése „a Földközi-tenger térségében tevékenykedő embercsempészek és emberkereskedők üzletszerű tevékenységének elle-

33 Frontex: *Annual Risk Analysis 2015*. Frontex, 2015. 04. 27. 6. o.

34 Faleg, Giovanni – Blockmans, Steven: *EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters. CEPS Commentary*, 2015. 06. 26. 2. o.



hetetlenítése”.<sup>35</sup> Költségvetése (a 2 hónapos előkészítési és 12 hónapos kezdeti megbízási időszakra vonatkozóan) 11,82 millió euró, míg a műveleti parancsnokság székhelye Rómába települ, Enrico Credendino ellentengernagy irányítása alatt. Jelenleg a 14 támogató nemzet között Belgiumot, az Egyesült Királyságot, Észtországot, Finnországot, Franciaországot, Görögországot, Hollandiát, Litvániát, Luxemburgot, Magyarországot, Németországot, Olaszországot, Svédországot és Szlovéniát említhetjük. A művelet zászlóshajója az olasz CAVOUR repülőgép-hordozó lesz, amelyet további 8 felszíni és felszín alatti hajóegység, valamint 12 repülőeszköz egészít majd ki.

Az EUNAVFOR MED tevékenységi köre három egymást követő szakaszban valósul meg, amelyek a következők:

- az embercsempész- és emberkereskedő-hálózatok megfigyelése és felmérése (elkezdődött június 22-én);<sup>36</sup>
- a gyanús hajók felkutatása és – szükség esetén – elterelése;
- a hajók és a hozzájuk kapcsolódó eszközök ártalmatlanítása, valamint a kereskedők és csempészek letartóztatása.<sup>37</sup>

A művelet megindítását egyértelműen a 2008 óta Szomália partjainál működő, kalózkodás elleni EUNAVFOR Atalanta inspirálta. Azonban jelen esetben az EU lépéseit nem övezte általános lelkesedés a nemzetközi közösségben. Az EU NAVFOR MED megindítása mind humanitárius, mind pedig nemzetközi jogi szempontból jelentős kritikákat kapott az elmúlt hetek során. Az ENSZ főtitkára, Ban Ki Mun hangsúlyozta, hogy a problémára nem létezik katonai megoldás, hiszen az csak globális keretek között kezelhető.<sup>38</sup> Közös nyilatkozatban adott hangot aggodalmainak az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, valamint több más nemzetközi szervezet is, melyben kiemelik, hogy az EU által indított műveletnek könnyen az áldozatává válhatnak az emberkereskedők által szállított migránsok, és éppen ezért minden egyes lépésnek a nemzetközi humanitárius jogi előírásokkal összhangban állónak kell lennie.<sup>39</sup>

Nemzetközi jogi szempontból bonyolítja a helyzetet, hogy a Wikileaks több titkos dokumentumot<sup>40</sup> is kiszivárogtatott a művelet tervezésével kapcsolatban. A probléma elsősorban abból fakad, hogy az EUNAVFOR MED első szakaszához nem szükséges az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása, ugyanakkor ez már nem feltétlenül igaz a második és a harmadik szakaszra.<sup>41</sup> Ennek egyik következménye volt, hogy az eredeti tervszerint a művelet mandátumába tartozott volna az embercsempész hajók „megsemmisítése” is,

35 Az Európai Unió Tanácsa: *Embercsempészet a Földközi-tengeren: a Tanács uniós tengeri műveletet hozott létre. consilium.europa.eu*, 2015. 05. 18.

36 Tigner, Brooks: *First phase of EUNAVFOR Med mission launched. Jane's*, 2015. 06. 22.

37 European Union Naval Force – Mediterranean. *eeas.europa.eu*, 2015. 07. 22.

38 Rettman, Andrew: *UN chief says EU boat-sinking plan won't work. euobserver.com*, 2015. 05. 27.

39 *Joint Statement on Protection in the Mediterranean in light of the EU Council's Decision of 23 April 2015. unhcr.org*, 2015. 04. 27.

40 Lásd például Wikileaks release: *EU Politico-Military Group advice on the military intervention against «refugee boats» in Libya and the Southern Central Mediterranean. Wikileaks.org*, 2015. 05. 25. és Wikileaks Release: *EU defence chiefs' approved plan for military intervention against „refugee boats” in Libya and the Mediterranean. wikileaks.org*, 2015. 05. 25.

41 Az ENSZ Tengerjogi Egyezménye alapján ugyanis elméletileg akkor lenne joga az Európai Unió erőinek a hajók fedélzetére lépni, ha azok feltételezhetően rabszolga-kereskedelemben (slave trade) vesznek részt. Forrás: *United Nations Convention on the Law of the Sea: Article 110*.

ám ezt a szót később törölték a dokumentumból.<sup>42</sup> Az említett Wikileaks-dokumentumok azonban több helyen is arra utalnak, hogy az EU értelmezése szerint bizonyos esetekben a hajók elfoglalására vagy megsemmisítésére is van lehetőség az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása nélkül is. Ennek az egyik esete, ha az adott hajó zászló és nemzetiség nélküli, míg a másik esete, ha az adott állam – amelynek zászlaja alatt a hajó tevékenykedik – ebbe beleegyezik. Mivel a Biztonsági Tanács szükséges felhatalmazása továbbra sincs meg – az orosz ellenállás következtében –, az EU ezzel párhuzamosan egy másik lehetőséget is napirendre vett a jogi keretek betartása érdekében. Ez az alternatíva az lenne, ha egy legitim líbiai kormány meghívása alapján hajtanák végre a műveletet, amelynek kapcsán viszont egyelőre jelentős akadályt jelent a Líbián belüli politikai megosztottság.<sup>43</sup> Végezetül pedig a nyilvánosságra hozott dokumentumok egyértelműen számolnak az úgynevezett „collateral damage” lehetőségével, ami annyit jelent, hogy a művelet kapcsán végrehajtott akcióknak – jellegükből adódóan – valószínűleg civil áldozatai is lesznek.<sup>44</sup> Egyelőre tehát rendkívül sok a bizonytalanság az EUNAVFOR MED jövőjét illetően, mivel azonban az ellenőrizetlen tömeges migráció egyre nagyobb méreteket ölt a Földközi-tengeren, az EU egyértelműen lépéskényszerbe került. Politikai szinten egyértelműen szükség lenne a megfelelő nemzetközi jogi háttér kialakítására és a mandátum körül felmerült vitás kérdések tisztázására is, valamint kiemelkedően fontos, hogy az unió hajói tiszteletben tartsák az emberi jogokat tevékenységük során, hiszen egy újabb humanitárius katasztrófa – az áldozatok magas száma mellett – csak még tovább rontaná az európai országok nemzetközi megítélését.<sup>45</sup>

A katonai művelet megindítása mellett a Tanács a júniusi csúcstalálkozó keretei közt deklarálta, hogy „az európai migrációs stratégiának megfelelően folytatni kell a munkát az átfogó és rendszerszintű megközelítés valamennyi dimenziójával kapcsolatban”. A hazai téren is egyre inkább átpolitizálódó illegális migráció és az EU külső határainak védelme kapcsán három kulcsfontosságú dimenzióban születtek döntések,<sup>46</sup> amelyek a következők:

- áttelepítés/letelepítés;
- visszaküldés/visszafogadás/reintegráció;
- együttműködés a származási és a tranzitországokkal.

Az első dimenzióba egy 60 000 migráns letelepítését célzó intézkedéscsomag tartozik. Ebből 40 000 főt Görögországból és Olaszországból kívántak ideiglenesen áttelepíteni a többi tagállam területére, valamint további 20 000, lakóhelyét elhagyni kényszerülő menekült települhetett volna le az unió területén. A határokhoz érkező migrációs hullám kontrollálása érdekében döntés született fogadási és elsődleges fogadási létesítmények („fókuszpontok”) létrehozásáról is, amelyek feladata a Frontex,<sup>47</sup> az Europol,<sup>48</sup> az EASO<sup>49</sup> és szakértők bevonásával a beérkezők minél hatékonyabb regisztrálása és azonosítása lesz. Ezen felül Magyarország számára további fontos lépésként értékelhető a határszakaszon

42 Cirlig, Carmen-Cristina: *EU Mounts New Maritime Operation To Tackle Mediterranean People Traffickers*. *European Parliamentary Research Service*, 2015. 06. 09.

43 Falag – Blockmans: i. m. 3. o.

44 Peers, Steve: *Analysis The EU's Planned War on Smugglers*. *Statewatch*, 2015. május.

45 Falag – Blockmans: i. m. 3. o.

46 Európai Tanács: *Következtetések*. *consilium.europa.eu*, 2015. 06. 25–26. 6. o.

47 Az Európai Unió tagállamainak külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség.

48 Európai Rendőrségi Hivatal.

49 Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal.

fekvő tagállamoknak nyújtott azonnali pénzügyi támogatás. Ugyanakkor az intézkedéscsomagot nem sikerült maradéktalanul végrehajtani. A képet elsősorban az árnyalja, hogy a Görögországból és Olaszországból áttelepíteni kívánt 40 000 fő helyett végül csak 32 356 főre szóló befogadási ajánlat érkezett a többi tagállamból (a legtöbb Németországról 10 500 fővel, míg Magyarországot egyetlen menekült befogadását sem vállalta).<sup>50</sup>

Ennél jóval visszafogottabb eredményeket tud felmutatni a második dimenzió, amely leginkább a már meglévő intézkedések és eljárások maradéktalan végrehajtását tűzi ki célul (cotonui megállapodás),<sup>51</sup> valamint megbízták a Bizottságot, hogy 2016-ra alakítsa ki az Európai Visszaküldési Programot (*European Return Program*). Az intézkedéscsomag jellegéből adódóan az egyik legfontosabb cél egyértelműen a menedékkérelmek elbírálási idejének csökkentése, valamint a kiutasítási eljárások egyszerűsítése.

A harmadik dimenzió kapcsán a Tanács részletes javaslatokat a vallettai csúcstalálkozón (2015. november 11–12) fog előterjeszteni. Az együttműködés fokozása Törökország, Irak, Jordánia és Libanon esetében várható, hiszen a dokumentum e négy országot neve-síti. Mindezek mellett döntés született egy magas szintű konferencia megszervezéséről, amelynek fő témája a nyugat-balkáni tranzitútvonalak ellenőrzése lesz.

## Összegzés

Az elmúlt években már megtapasztalhattuk, hogy nem a KBVP az az uniós politikai terület, amelynek kapcsán átütő eredmények születnek egy-egy csúcstalálkozón. Ugyanakkor biztató lépésként értékelhető, hogy a biztonságpolitikai diskurzust domináló migráció előtérbe kerülése, valamint a görög pénzügyi és gazdasági válság eszkalálódása mellett is sikerült előremutatni, középtávra is tervező döntéseket hozni bizonyos kérdésekben. Ezek közül a legjelentősebb egyértelműen az uniós szintű stratégiai dokumentumok felülvizsgálata lesz, amely újabb lökést adhat a KBVP-nek. Mérsékelt sikerként értékelhető az is, hogy folytatódik a hiányzó katonai képességek uniós szintű fejlesztése, valamint az előkészítő intézkedések idővel előrelépést hozhatnak a fragmentált európai védelmi ipar helyzetében is. Bár a katonai és civil műveletek tervezésében rövid távon nem várható változás, e területen is elmozdulás tapasztalható, hiszen – talán a vártnál még nagyobb visszhangot is okozva – az EUNAVFOR MED megindításában is egyetértettek a csúcstalálkozón. Továbbra is jelen vannak azonban olyan problémakörök – mint az európai ambíciószintbeli anomália, az Egyesült Államok Ázsia felé fordulása, a kontinens szomszédságában meg-sokasodó válságövezetek, illetve a tapasztalható migrációs nyomás hosszú távú kezelése –, amelyekre mind ez idáig nem sikerült megnyugtató válaszokat találni. Ezek kapcsán a leginkább pozitív fejleményként az értékelhető, hogy a döntéshozók is tisztában vannak az e területeket átszövő kihívásokkal, hiszen a záródokumentumban is hangsúlyozták: „Az Európai Tanács rendszeresen vissza fog térni a biztonság- és védelempolitikai kérdésekre.”<sup>52</sup>

50 Nielsen, Nikolaj: *EU states fall short on asylum target*. *euobserver.com*, 2015. 07. 20.

51 A 2000. június 23-án aláírt megállapodás célja „a szegénység csökkentése és – hosszabb távon – felszámolása, az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség országainak (AKCS-államok) fokozatos integrálása a világgazdaságba és mind-eközben a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek tiszteletben tartása”. A megállapodás részleteiért lásd bővebben EUR-Lex: *Cotonui megállapodás*.

52 Európai Tanács: *Következtetések*. *consilium.europa.eu*, 2015. 06. 25–26. 6. o.