

JUHÁSZ KRISZTINA

Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának kialakulása, intézmény- és eszközrendszere

Bevezetés

Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája (Common European Security and Defence Policy- CESDP) meglehetősen ambivalens területe a tagállamok együttműködésének. Egyrészt tetten érhető benne a tagállamok azon vágya, hogy az Európai Unió végre megszűnjön „politikai törpe”¹lenni, és elfoglalja a neki járó helyet a nemzetközi politikában, másrészt azonban folyamatos vonakodás tapasztalható a tagállamok részéről, már ami szuverenitásuk feladását jelenti a valóban közös európai kül-, biztonság-, és védelempolitika érdekében. Ahogy arra Vincze Hajnalka is rámutat, a tagállami óvatosság tetten érhető az elnevezés változása kapcsán is. Az 1999. júniusi kölni Európai Tanács, amely gyakorlatilag létrehozta ezt a politikaterületet, közös európai biztonság- és védelempolitikáról beszél, de a későbbi dokumentumok már elhagyják a talán túlságosan vakmerőnek minősülő „közös” jelzőt, és hosszú időre az európai biztonság- és védelempolitika elnevezés honosodott meg, amin majd csak a 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés változtat, amely ismét a közös európai biztonság- és védelempolitika terminust használja.² A szigorú kormányközi logika alapján történő együttműködés ellenére – amely számos problémát okozott a gyakorlatban – a CESDP keretében 2010 szeptemberéig az Európai Unió több mint 20 katonai és polgári missziót vezetett három földrészen. Ezek a műveletek számos gyakorlati tapasztalattal gazdagították mind a tagállamokat, mind az Uniót, és az évek során rávilágítottak azokra a képességbeli hiányosságokra is, amelyek mentén az EU megkezdhette mind a katonai, mind a polgári válságkezeléshez szükséges erőforrásainak a fejlesztését.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa az EU biztonság- és védelempolitikai dimenziójának főbb aspektusait. Az első részben a CESDP kialakulásának fontosabb állomásait tekintem át az 1999-es kölni EU csúcstól a 2003-as Berlin Plusz megállapodásig.

¹ A jelzős szerkezet Grüber Károlytól származik, GRÜBER, KÁROLY: *Gazdasági óriás, politikai törpe?* Európai Tükör 2006/11.

² VINCZE HAJNALKA: *Az Európai Unió Biztonság- és védelempolitikai dimenziója a transzatlanti kapcsolatok és az integrációs dilemmák kettős szorításában*, in: Vincze Hajnalka – Póti László – Tóth Péter (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003.

A második fejezetben a CESDP és az annak keretét adó közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy-CFSP) intézményi hátterét vizsgálom, ismertetve a CESDP katonai és polgári dimenziójának institutionális fejlődését, valamint a lisszaboni szerződés vonatkozó rendelkezését.

Végül a harmadik részben az európai biztonság- és védelempolitika katonai és polgári válságkezelési képességeinek, valamint pénzügyi forrásainak áttekintése útján kívánom értékelni a CESDP területén tíz év alatt elért eredményeket.

Nem tartozik ugyanakkor jelen tanulmány céljai közé a közös európai biztonság-és védelempolitika keretében megindított polgári és katonai missziók részletes ismertetése és értékelése (bár említés szintjén természetesen kikerülhetnek, elsősorban az intézményi és a képességi aspektusok vizsgálata során), ezen műveletek felsorolását a tanulmány 1. számú melléklete tartalmazza.

1. A közös európai biztonság-és védelempolitika (Common European Security and Defence Policy-CESDP) kialakulásának lépcsőfokai

A közös európai biztonság és védelempolitika a közös kül-és biztonságpolitika részeként a hidegháború utáni megváltozott európai biztonságpolitikai környezet terméke. Egyrészt a Szovjetunió széthullásával és egy kiterjedt európai háború valószínűségének csökkenésével napirendre került az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének felülvizsgálata; egyre markánsabban fogalmazódott meg az amerikai partner részéről az igény az európai NATO-tagállamok nagyobb biztonságpolitikai tehervállására. Másrészt a balkáni konfliktus Európát is rádőbentette az önálló európai védelempolitika kiépítésének szükségességére. Az európai biztonság- és védelempolitika kiindulópontját a Maastrichti Szerződés jelentette, amely az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika útnak indítása mellett kilátásba helyezte a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét. A szerződés J. 4. cikk (1) bekezdése értelmében: „A közös kül- és biztonságpolitika magába foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet”. A fent idézett cikk (2) bekezdése pedig a Nyugat-európai Uniót nevezi meg a kialakítandó közös védelmi politika letéteményesének: „Az Unió felkéri a Nyugat-európai Uniót (NYEU) – amely az Unió fejlődésének szerves része –, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az Unió védelmi vonatkozású határozatait és fellépéseit”.³ Az Atlanti Szövetségen belül tehát egyetértés alakult ki az európai államok és az USA között abban, hogy az európaiak növeljék hozzájárulásukat a védelmi természetű ügyekben. Az Egyesült Államok azonban hangsúlyozta annak szükségességét, hogy az európai katonai képességek kiépítésénél el kell kerülni az átfedéseket a NATO-ban már rendelkezésre álló struktúrák, eszközök és képességek terén.

Az 1994 januárjában tartott brüsszeli NATO csúcson született döntés értelmében a NATO kész eszközöket és képességeket a Nyugat-európai Unió rendelkezésére bocsátani

³ A Nyugat-európai Uniót 1954. október 23-án hozta létre Olaszország, Franciaország, a Benelux államok, az NSZK és Nagy-Britannia, gyakorlatilag a meghiúsult Európai Védelmi Közösség helyett. Bár védelmi jellegű szervezetként feladata az európai biztonság szavatolása volt, mindvégig háttérbe szorult az amerikai dominanciájú NATO-val szemben. A megalakulása utáni két évtizedben még fel tudott mutatni némi eredményt, nevezetesen a Saar-vidék státusának rendezését és az EK és Nagy-Britannia közötti közvetítést, de az 1973-as brit csatlakozástól egészen 1984-ig a szervezet „álomba merült”, tevékenységé az adminisztráció szintjére redukálódott. A NYEU újjáélesztése az 1984-es Római Nyilatkozattal történt, amelyben a szervezet célul tűzte ki egyrészt Európa biztonságpolitikai identitásának meghatározását, másrészt a tagállamok védelmi politikájának összehangolását.

olyan műveletekben, amelyeket az európai szövetségesek a közös kül-és biztonságpolitika jegyében vállalnak.

A nagyobb európai szerepvállalást volt hivatott előmozdítani az 1996 júniusában Berlinben tartott NATO csúcson kialakított Európai Biztonsági és Védelmi Identitás (European Security and Defence Identity-ESDI), amellyel kapcsolatban a következő alapelveket fogalmazták meg:

- az ESDI-nek a NATO-n belül kell kifejlődnie;
- működéséhez az USA jóváhagyása szükséges;
- letéteményese a NYEU.

A konstrukció eredményeként az európai partnerek nagyobb autonómiára tettek szert biztonsági és védelmi ügyekben a transzatlanti kapcsolatok változatlan formában való fenntartása mellett, a NYEU pedig egyfajta összekapcsoló szerepbe került a NATO és az EU között.

Az 1997. júliusi madridi NATO csúcson további döntések születtek az ESDI-vel kapcsolatban, amelyek értelmében a NATO védelmi tervezési eljárásában ezentúl figyelembe kell venni a NYEU igényeit is, valamint meg kell határozni azon NATO erőket és eszközöket, amelyet a NYEU igénybe vehet a műveleteihez. Ezek a döntések a gyakorlatban azt tették lehetővé, hogy amennyiben a NYEU egy kialakult válsággal kapcsolatban az intervenció mellett dönt – de a NATO nem kíván beavatkozni-, akkor kérheti a NATO képességek igénybe vételét a saját irányítású műveletek végrehajtásához.

A Madridban született döntések értelmében a NATO és a NYEU közötti együttműködés feltételeit, eljárásait az 1999. áprilisi washingtoni NATO csúcson elfogadott keretdokumentum rögzítette. Ennek értelmében a NYEU által igényelt képességek rendelkezésre bocsátásáról eseti alapon az Észak-atlanti Tanács dönt, tehát az USA egyetértése szükséges az európai műveletek támogatásához, ráadásul ez a megoldás csak a NYEU -val rögzíteti az együttműködés feltételeit. Tekintettel azonban arra, hogy a NYEU és az EU tagállamai között nincs teljes átfedés, az EU-nak továbbra sem voltak védelmi képességei.

A koszovói válság nyomán ismét igazolódtott az USA dominanciája az egyetlen cselekvőképes védelmi szervezeten, a NATO-n belül, és ez katalizátorként hatott az európaiakra. 1998. december 3–4-én Saint Malóban brit-francia kétoldalú találkozóra került sor, ahol radikális fordulat történt a brit –Európára vonatkozó– biztonságpolitikai elképzelésekben. Saint Malót megelőzően ugyanis a britek a NATO-t tekintették az európai biztonságpolitika központi elemének, és ellenezték azt a francia javaslatot, amely szerint a NYEU-t be kellene olvasztani az EU-ba, hogy ezáltal a szervezet valóban önálló védelmi képességekhez jusson. A nyilatkozat többek között az alábbi megállapításokat tartalmazza:

- meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az Európai Unió önállóan léphessen fel a nemzetközi szintéren, ehhez megfelelően hiteles katonai erőre, illetve az ennek alkalmazásához szükséges hatékony döntéshozatali mechanizmusra van szükség;
- az európaiak az Európai Unió intézményi keretein belül fognak tevékenykedni;
- Európának megerősített fegyveres erőkre van szüksége, amelyek gyorsan válaszolhatnak az új kockázati tényezőkre, és amelyeket erős és versenyképes európai védelmi ipar és technológia támogat.⁴

⁴ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*. I. ChartaPress Kft. 2003. 72–73.

A brit fordulat hátterében egyrészt az a felismerés áll, amely szerint a NYEU-t nem lehet a NATO konkurensének tekinteni akkor sem, ha önálló szervezetként, és akkor sem, ha az EU-ba beolvasztott szervként működik. A beolvasztással ráadásul megszüntethetők lennének az EU és a NYEU közötti hatásköri viták. Másrészt London szerint az önálló európai biztonságpolitika és az USA-val ápolt „special relationship” nem zárják ki egymást, sőt a kettő összehangolása jelentős előnyök forrása lehet. A találkozó eredményeképpen született meg tehát a Saint Maló-i nyilatkozat, amely szerint annak érdekében, hogy az Unió teljes értékű szereplőként léphessen fel a nemzetközi politikában, autonóm akciók végrehajtásához szükséges eszközökkel, képességekkel kell ellátni: megfelelő elemző és reagáló képességgel, hírszerzéssel és saját hadiiparral.

A francia – brit közös nyilatkozat felkavarta a transzatlanti kapcsolatokat. Amerikai részről három dolgot tartottak elkerülendőnek a közös kül-és biztonságpolitikán belül formálódó európai védelempolitikával kapcsolatban. Ezek a szétkapcsolódás (decoupling), a diszkrimináció (discrimination) és a megkettőzés (duplication). A szétkapcsolódás alatt a közös kül-és biztonságpolitika fejlődésének lehetséges következményét, azaz a transzatlanti kapcsolatok lazulását, a diszkrimináció a nem EU-tag NATO-tagállamok (Törökország, Norvégia, Izland, akkor még Lengyelország, Magyarország Csehország) kezelésére vonatkozó aggodalmat jelentette. A harmadik kifogás, a megkettőzés pedig arra mutatott rá, hogy az EU (és elsősorban a franciák) nem új katonai képességeket akar létrehozni az európai biztonság -és védelempolitika keretében, hanem olyanokat, amelyek már mint NATO intézmények léteznek. Ráadásul az EU-tagállamok ugyanazokat az egységeket kívánják felajánlani az EU-nak, mint amelyeket a NATO-nak, ezáltal pedig gyengítenék az Atlanti Szövetséget (tovább csökkenne az amúgy is régóta kritizált európai hozzájárulás a NATO védelmi képességeihez). Az amerikai kifogásokat Madeleine Albright nyomán „három D” cím alatt foglalta össze a nemzetközi sajtó.⁵

A Saint Maló-i nyilatkozatot az 1999. júniusi kölni EU csúcson elfogadott dokumentum követte (*Az Európai Tanács nyilatkozata a közös európai biztonság- és védelempolitika erősítéséről*), amelyben ismét rögzítették azt a szándékot, hogy az EU-t el kell látni az önálló műveletekhez szükséges eszközökkel. Ez a nyilatkozat használata először a közös európai biztonság-és védelempolitika kifejezést. Az EU továbbá reagált az amerikaiak diszkriminációra vonatkozó aggályaira, biztosítva, hogy a nem EU-tag NATO- tagországoknak lehetőségük van az EU önálló műveleteiben való részvételre, különösen a nem katonai akciók esetében. A kölni nyilatkozat a NYEU-ra vonatkozó megállapodást is tartalmazott: a tagállamok megbízták az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát (ÁÜKT), hogy készítsék elő a Petersberg típusú feladatok⁶ ellátásához szükséges NYEU-funkciók átvételét, gyakorlatilag tehát a NYEU beolvasztását az Európai Unióba. Megfogalmazódott tehát a konkrét szándék, hogy megszüntessék a KKBP és a NYEU kettősségét az európai biztonság-és védelempolitikában. A kölni csúcson fogadták el *A közös európai biztonság-és védelempolitika erősítéséről* szóló elnökségi jelentést is, amely leszögezi, hogy az EU-vezette petersbergi műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának biztosítása érdekében ki kell alakítani egy több szintű, katonai és politikai egyeztetési és döntéshozatali mechanizmust.⁷

⁵ GAZDAG FERENC: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris, Budapest, 2005. 284–285.

⁶ A NYEU Miniszteri Tanácsának 1992. június 19-i petersbergi nyilatkozata a NYEU fő feladataként a humanitárius és mentési akciókat, a válságkezelést, a békefenntartást és a béketeremtést jelölte meg.

⁷ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*. I. ChartaPress Kft. 2003. 77. p.

A NYEU Miniszteri Tanácsának 1999. november 22–23-án Luxemburgban tartott találkozásán kiadott nyilatkozata szerint a NYEU tagállamok külügy-és védelmi miniszterei üdvözölték a kölni Európai Tanács eredményeit, hozzájárulnak a petersbergi feladatok ellátásához szükséges tevékenység és elemzés átadásához az EU megfelelő intézményei számára.⁸

Mérföldkőnek tekinthető az európai biztonságpolitika fejlődéstörténetében az 1999. decemberi helsinki EU csúc, amelyen az alábbi döntések születtek az európai biztonság-és védelempolitikával kapcsolatban:

- 2003-ra fel kell állítani egy 50–60 ezer fős gyorsreagálású hadtestet, amely alkalmas a 60 napon belül történő bevetésre és legalább egy éven keresztül történő állomásoztatásra, valamint amely az összes Petersberg típusú feladatot képes ellátni;
- a Tanácson belül új politikai és katonai testületeket hoznak létre, annak érdekében, hogy az EU képes legyen az önálló műveleteinek irányítására. Ezek a Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee-PSC), a Katonai Bizottság (Military Committee-MC) és a Katonai Törzs (Military Staff). A brüsszeli székhelyű állandóan ülésező Politikai és Biztonsági Bizottság főtisztviselői, illetve nagykövetségi szintű nemzeti képviselőkből áll majd. A testület foglalkozik a közös kül-és biztonságpolitika, valamint a közös európai biztonság-és védelempolitika minden aspektusával, érintetlenül hagyva a közösségi illetékességet. A Katonai Bizottság a vezérkari főnököket képviselő katonai küldöttekből álló testület, amely szükség esetén a vezérkari főnökök szintjén fog ülésezni. Feladata, hogy katonai tanácsokkal és ajánlásokkal lássa el a PSC-t, illetve hogy elássa a Katonai Törzs irányítását. A Katonai Bizottság elnöke részt vesz a Tanács ülésén, amennyiben az védelmi vonatkozású határozatról dönt. A Katonai Törzs biztosítja az EU vezette katonai válságkezelési műveletek végrehajtásához szükséges szaktudást, támogatást, a korai riasztás, a helyzetelemzés és a stratégiai tervezés útján. Az új szervek ideiglenes jelleggel 2000 márciusától kezdték meg működésüket, végleges formájukról pedig a 2000. decemberi nizzai csúcson döntöttek;
- ki kell alakítani a NATO és az EU közötti konzultáció és együttműködés kereteit;
- nem katonai válságkezelési mechanizmust építenek ki, amelynek keretében az EU például humanitárius segítségnyújtást, választási megfigyelést, közigazgatás újjászervezését végez.
- meghatározták azokat a kereteket, amelyek biztosítják a nem EU-tag európai NATO-tagállamok részvételét az EU műveleteiben. Ez alapján, ha egy EU által elhatározott válságkezelési művelet NATO eszközöket vesz igénybe, a nem EU-tag NATO-tagállamokat és az EU tagjelölt országokat minden esetben felkéri a részvételre. Ha az EU nem vesz igénybe NATO képességeket, a felkérés nem automatikus, hanem a Tanács eseti döntésének függvénye;
- leszögezték, hogy a kollektív védelem biztosítását továbbra is a NATO keretén belül képzelik el, az EU biztonság-és védelempolitikája a válságkezelésre és a békefenntartásra kíván koncentrálni.⁹

⁸ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*. I.ChartaPress Kft. 2003. 79. p.

⁹ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*. I.ChartaPress Kft. 2003. 94–95. p.

2000. június 19. és 20. között került sor az Európai Tanács Santa Maria da Feirában tartott találkozásán a katonai válságkezelés mellett a válságkezelés polgári módozatát is érintette a testület elé benyújtott elnökségi beszámoló. A dokumentum értelmében az elnökség a kül-és biztonságpolitikai főképviselővel együtt prioritásként kezeli a polgári válságkezelés aspektusának kialakítását. Ezt támasztják alá azok az eredmények, amelyeket az EU a portugál elnökség időszaka alatt a területen elért:

- a Tanács 2000. május 22-én hozott döntése alapján állt fel a Civil Válságkezelési Bizottság, amely 2000. június 16-án tartotta első értekezletét;
- az önkéntesen együttműködő tagállamok vállalták, hogy 2003-ra képesek lesznek egy legfeljebb 5000 fős rendőri kontingenst biztosítani a nemzetközi missziók számára, amelyek a konfliktus-megelőzéstől a válságkezelési műveletekig bevetethetők;
- meghatározták a polgári válságkezelés prioritást élvező területeit, úgy mint a rendőrség, a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása, és a polgári védelem.

Az 1999. júniusi kölni nyilatkozat értelmében 2000 novemberében Marseille-ben tartotta meg utolsó ülését a NYEU Miniszteri Tanácsa, ahol a petersbergi feladatok ellátásához szükséges funkciók átadásához szükséges adminisztratív lépéseket hajtották végre. A döntések eredményeképpen a NYEU Katonai Bizottsága 2001. július 1-jétől megszüntette működését, amivel véget ért a szervezet érdemi működése is. Jogilag azonban nem szűnt meg a szervezet, folytatja munkáját többek között a NYEU Parlamenti Közgyűlése is.¹⁰

Az Európai Unió tagállamai 2000. november 20-21. között Brüsszelben képesség-felajánlási konferenciát tartottak, ahol megjelölték azokat az egységeket és eszközöket, amelyeket az EU rendelkezésére kívánnak bocsátani. Összesen 100 000 fős kontingenst, 400 repülőgépet és 100 hadihajót ajánlottak fel a tagállamok.¹¹ A tagállamok szerint kezdetben ez az erő elégséges a petersbergi feladatok eléréséhez, de idővel komoly képesség-fejlesztésre lesz szükség. A deklaratív felajánlás azonban még nem jelentett valódi hadrafoghatóságot, többek között átértékeltek a gyorsreagálású haderő felállítására Helsinkiben kitűzött 2003-as határidőt is, és a jóval realisabb 2010-es dátumban egyeztek meg.

A francia elnökséget lezáró 2000. decemberi nizzai EU csúcson került sor a 2000. márciusa óta ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság és a Katonai Törzs összetételének, hatáskörének és működése részleteinek végleges formában történő meghatározására. Elvi döntés született a tekintetben, hogy a NYEU válságkezelési feladatainak átvétele során felállítják az Európai Műholdközpontot és a Biztonsági Tanulmányok Intézetét. Rendezték az EU és a NATO közötti együttműködés alapelveit, amelyek közül az egyik legfontosabb, hogy az EU és a NATO közötti konzultáció és együttműködés nem érinti az EU döntéshozatali önállóságát. A két szervezet közötti kooperáció alapja a közös értékek, az egyenlőség és a partnerség. A konzultáció és az együttműködés formáit az alábbiak szerint határozták meg:

¹⁰ A szervezet de iure fenntartásának szimbolikus jelentősége van, hiszen a NYEU az európai integráció fontos állomását jelentette, illetve bizonyos NYEU – tagállamok (Ausztria, Írország) nem tagjai a NATO-nak, és az ő esetükben a kollektív biztonságot a NYEU „biztosítja”.

¹¹ A részt vevő NATO-tagok többsége ugyanazokat az alakulatokat és eszközöket ajánlotta fel az EU-nak, mint a NATO-nak, tehát az amerikaiak megkettőződésre (duplication) vonatkozó kifogásai nem voltak alaptalanok.

- konzultáció válságmentes időszakban: a két szervezet között rendszeres és többszintű párbeszéd zajlik, elsősorban nagyköveti és miniszteri szinten, legalább egyszer EU-elnökségenként. A NATO és az EU Katonai Bizottsága igény szerint ül össze, de legalább egyszer elnökségi periódusonként. Az információk és dokumentumok megfelelő cseréje érdekében kapcsolat jön létre a Tanács főtitkára (aki egyben a kül- és biztonságpolitikai főképviselő is) és a NATO főtitkára között, a NATO nemzetközi törzse és a Tanács Titkárságának biztonság- és védelempolitikával foglalkozó osztályai között, valamint az EU és a NATO Katonai Törzse között;
- konzultáció válság esetén: a két szervezet közötti kapcsolat szorosabbá válik. Az EU dönthet arról, hogy igénybe vesz-e a válságkezeléshez NATO-eszközöket. Amennyiben igen, az EU Katonai Törzsének hozzájárása lesz a NATO műveleti képességeihez, mégpedig oly módon, hogy az Unió átadja a NATO-nak a képességi igényeket tartalmazó ún. Haderő Jegyzéket.¹² Az EU által vezetett művelethez szükséges képességek és eszközök átadásának és alkalmazásának feltételeit a Politikai és Biztonsági Bizottság és az Észak-atlanti Tanács találkozóin határozzák meg.¹³

A 2001. június 15. és 16. között megtartott göteborgi EU csúcson különös hangsúlyt fektettek a tagállamok állam-és kormányfői a civil válságkezelés kérdésére. Természetesen itt is szóba került a NATO – EU együttműködése, illetve új elemként jelent meg az EU és az ENSZ közötti kapcsolat részletes tárgyalása. Ennek értelmében leszögezték, hogy az EU és tagállamai elismerik az ENSZ elsődleges illetékességét a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén. Meghatározták a két szervezet közötti együttműködés témáit és területeit, úgy mint a konfliktusmegelőzés, katonai és polgári válságkezelés, konkrét regionális kérdések (Nyugat-Balkán, Közel-Kelet, Afrika).

A 2001. december 14-15. közötti EU csúcson a tagállamok elfogadták az *Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozatot*, amelyben Európa globalizálódott világban betöltött szerepét vizsgálták. A dokumentum szerint a berlini fal lebomlása után egy ideig úgy tűnt, egy konfliktusoktól mentes, emberi jogokra épülő és stabil világrend jön létre. Azonban a 2001. 09. 11-i események rámutattak, a fenyegetések nem tűntek el, sőt újabakkal bővültek: vallási fanatizmus, etnikai nacionalizmus, nemzetközi terrorizmus, regionális konfliktusok, szegénység, elmaradottság. A hidegháború végével tehát egy globalizált, de a fenti tényezők miatt mégis széttöredezett világban élünk, amelyben Európának fel kell vállalni a globális kormányzás rá eső részét és az ezzel járó felelősséget. Európának olyan hatalommá kell válnia, amely harcol mindenfajta erőszak, fanatizmus és terror ellen, ugyanakkor nem huny szemet a világ igazságtalanságai fölött.¹⁴ Az Európai Unió előtt álló belső és külső kihívások megoldása érdekében az Európai Tanács határozatot fogadott el az Európai Konvent felállításáról, amelynek feladata az Európai Unió Alkotmányszerződésének kidolgozása volt.

A 2002. június 21–22-ei sevillai EU csúcson az Európai Tanács nyilatkozatot fogadott el a terrorizmus elleni harcban való közreműködésről. Mivel a terrorizmus valóságos kihívást jelent Európa és a világ számára, ezért fel kell gyorsítani az ellene folytatott harcban központi szerepet játszó közös kül- és biztonságpolitikát és az európai biztonság- és véde-

¹² GOTHÁRD PÉTER – KISS ANDRÁS: *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája* www.publikon.hu/application/essay/304_1.pdf 2008. 11. 28.

¹³ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003. 189–192. p.

¹⁴ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003. 281–283. p.

lempolitikát. Az EU a terrorizmus elleni harc során keresi a közreműködést a harmadik országokkal és az olyan nemzetközi szervezetekkel, mint az ENSZ, a NATO és az EBESZ. Az Európai Unió az alábbi lépéseken keresztül kívánja a nemzetközi terrorizmust megfékezni:

- nagyobb erőfeszítés a konfliktus-megelőzés területén;
- a harmadik országokkal folytatott politikai párbeszéd elmélyítése a terrorizmus elleni harc elősegítése érdekében – beleértve a nekik nyújtott támogatást az emberi jogok, a demokrácia, a non-prolifерáció és a fegyverzetellenőrzés területén;
- a hírszerzési eredmények megosztásának hatékonyabbá tétele, a helyzetelemző és korai riasztásra vonatkozó jelentések elkészítési rendszerének kidolgozása;
- a tagállamok és az Unióon kívüli válságkezelésre telepített erők elleni terrorista fenyegetések felmérésének kifejlesztése;
- annak meghatározása, hogy a katonai és polgári képességek milyen módon használhatók fel a polgári lakosságot érintő terrorista támadások hatásaival szemben.

Döntés született arról, hogy az EU 2003. január 1-jétől rendőri missziót vezet Bosznia-Hercegovinában, átvéve ezt a feladatot az ENSZ-től. Továbbá kilátásba helyezték, hogy a választásokat követően a volt jugoszláv Macedón Köztársaságban is átveszi az EU a korábbi NATO műveletet, amennyiben addigra életbe lép az EU és a NATO közötti állandó megállapodás (Berlin Plusz).¹⁵

Az EU és a NATO közötti együttműködés szempontjából mérföldkőnek számított az ún. Berlin Plusz megállapodás, amelyet 2003. március 17-én írtak alá Brüsszelben.¹⁶ Az egyezmény az erőforrások szükségtelen megkettőződését igyekszik elkerülni. A megállapodás értelmében az EU-nak hozzáférést biztosítanak a NATO műveleti képességeihez, az EU-műveletek esetén igénybe lehet venni a NATO Európai Főparancsnokságát, valamint átalakítják a NATO védelmi tervezési mechanizmusát, annak érdekében, hogy figyelembe vegyék az EU igényeit. Kidolgozták továbbá annak módzatait, hogy hogyan lehet a NATO-eszközök felhasználását ellenőrizni. A NATO képességek EU számára elérhetővé tétele biztosította, hogy az Unió átvegye a NATO volt jugoszláv Macedón Köztársaság területén vezetett misszióját.

2. A közös kül- és biztonságpolitika, illetve a közös biztonság -és védelempolitika intézményi és döntéshozatali háttere

Mivel a közös biztonság-és védelempolitika a közös kül-és biztonságpolitika szerves részeként működik, elengedhetetlen, hogy a szűken vett védelempolitikai együttműködés mellett áttekintsük az annak keretét adó közös kül-és biztonságpolitika intézményi és döntéshozatali rendszerét is. A tagállamok a Maastrichti Szerződésben kormányközi együttműködésként határozták meg az uniós külpolitikát, legfeljebb csak a tagállami külpolitikák összehangolását végző intézményesített egyeztetési és együttműködési fórumot. Bár a Lisszaboni Szerződés felszámolja az Európai Uniót jellemző pilléres struktúrát, jogi személyiséggel felru-

¹⁵ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003. 319–322. p.

¹⁶ Az elnevezés az 1996-os berlini NATO csúcsra utal, ahol döntés született az Európai Védelmi Identitás létrehozataláról, és a NATO-képességek NYEU általi felhasználhatóságáról.

házva az Unió egészét, de a közös kül-és biztonságpolitika, és a közös biztonság-és védelempolitika alapvetően továbbra is kormányközi együttműködés marad. A Lisszaboni Szerződés némely rendelkezése –mint majd látni fogjuk– ugyanakkor lehetőséget teremt a közösségi mechanizmus felé történő elmozdulásra, ha a tagállamok úgy döntenek. A meglehetősen óvatos reform magyarázata, hogy a tagállamok, bár alapvetően igénylik az Európai Unió határozottabb nemzetközi fellépését és az ehhez szükséges katonai képességek kialakítását, mégis féltve őrzik szuverenitásuk legfontosabb elemét, az önálló kül-és védelempolitika alakítását. Annak érdekében, hogy érzékeljük és átlássuk a közös biztonság-és védelempolitika intézmény-és döntéshozatali rendszerében bekövetkezett változásokat, mind a Lisszaboni Szerződés előtti, mind az az alapján történő szabályozást át kell tekintenünk.

2.1. A közös kül- és biztonságpolitika céljai és az elérésükhöz rendelt eszközök

A Maastrichti Szerződés 11. cikkének (1) bekezdése az alábbi célokat tűzte ki a tagállamok számára a közös kül- és biztonságpolitika területén:

- az Unió közös értékeinek, érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az ENSZ Alapokmányának alapelveivel összhangban;
- az Unió biztonságának megerősítése;
- a béke és a nemzetközi biztonság megerősítése;
- a nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése, az emberi és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.

A szerződés 12. cikke meghatározza azokat a sajátos jogi aktusokat is, amelyek a fenti célok elérésének eszközeként szolgálnak:

- általános iránymutatások
- közös stratégia
- együttes fellépés
- közös álláspont
- határozatok

2.2 Az Európai Tanács

A terület kormányközi jellegéből fakadóan a közös kül- és biztonságpolitikát szolgáló intézmények közül az Európai Tanács (EiT) és a Miniszterek Tanácsa (Tanács), illetve annak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁÜKT) bír központi szereppel.

Az EU legmagasabb szintű politikai döntéshozatali szerveként az EiT határozza meg a közös kül- és biztonságpolitika elveit, és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, továbbá dönt a közös stratégiákról. A közös stratégiáról szóló határozatban meg kell határozni annak célját, időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket. A biztonság- és védelempolitikai kérdések csak ritkán kerülnek az állam-és kormányfőkből álló fórum elé, de a stratégiai jellegű külpolitikai iránymutatások útján természetesen az EiT befolyása is érezhető a biztonság-és védelempolitikai területeken megszületett döntéseken. Ami pedig az CESDP kialakítását és fejlődését illeti, az EiT üléseinek kiemelkedő szerepük volt a folyamatban.

2.3. A Tanács – az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁÜKT)

A Tanács hatáskörébe tartozik a közös stratégiák végrehajtását célzó együttes fellépések (joint action), valamint a közös álláspontok (common position) elfogadása. Az együttes fellépés olyan meghatározott helyzetekre alkalmazandó jogi eszköz, amikor az EU műveleti fellépése válik szükségessé. Az együttes fellépésben meg kell határozni annak céljait, hatókörét, időtartamát, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket, valamint a végrehajtásának feltételeit. A közös álláspontok meghatározzák, hogy az EU hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus kérdéshez. A Maastrichti Szerződés 13. cikkének (3) bekezdése értelmében a Tanács elfogadhat továbbá végrehajtó jellegű határozatokat: „A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján meghozza a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.”

Ha *stricto sensu* a CESDP területét vizsgáljuk, a Tanács képezi a döntéshozatal legfelsőbb szintjét, főleg ami a válságkezelési műveletek megtervezését és elindítását illeti.

A kormányközi együttműködés okán a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt a közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben. Annak érdekében, hogy a meglehetősen nehézkes döntéshozatalt eredményező egyhangúságot felpuhítsák, az Amszterdami Szerződés bevezeti a konstruktív tartózkodás intézményét, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozatalból, hogy ne akadályozza az Unió fellépését. A szavazás során az érintett tagállamnak egy formális nyilatkozatot kell fűzni a tartózkodásához. Ebben az esetben nem köteles az ilyen módon meghozott döntést alkalmaznia, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely akadályozza annak végrehajtását. A konstruktív tartózkodás vétővé alakul át, ha a tartózkodásnak ezt a módját választó tagállamok a súlyozott szavazatok több mint egyharmadát képviselik a Tanácsban. Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.

Bizonyos, az alapszerződések által meghatározott esetekben mód van a minősített többségi döntéshozatalra is. A Tanács minősített többséggel határoz, amikor az EiT által egyhangúlag elfogadott közös stratégia alapján együttes fellépéseket, közös álláspontokat fogad el, vagy bármilyen más határozatot hoz; amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el; továbbá amikor valamilyen földrajzi vagy tematikus kérdésre különleges képviselőt nevez ki. Kizárt azonban a minősített többségi elv érvényesülése a katonai-védelmi elemet is magában foglaló ügyekről való döntéshozatal esetében. A minősített többségi szavazást lehetővé tevő területek meghatározásával egyidejűleg azonban az integráció történetében először a tagállamok formálisan is kikötötték a luxemburgi formula alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy fontos és megnevezett nemzeti érdek miatt ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Tanács ekkor minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

2.3.1. A Tanács elnöksége

A kormányközi logika mentén működő CFSP és CESDP területén a Tanács elnökségének kiemelkedő szerepe van az Unió kül- és biztonságpolitikai prioritásainak meghatározásában. Az elnökség feladatát továbbá az Unió képviselője, amelyet azonban a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő (High Representative of CFSP) tisztségének 1999-es létrehozása óta azzal közösen lát el. Az Unió képviselőjét ellátó ún. trojka továbbá kiegészül a következő elnökséget ellátó ország külügyminiszterével is.

2.3.2. Az Állandó Képviselők Bizottsága – a COREPER

A tagállamok állandó brüsszeli képviseleteinek személyi állományát a hagyományos nagykövetségekkel ellentétben nem a külügyminisztériumi diplomáták képezik kizárólagosan, hanem a szaktárcák küldöttei, akik azonban diplomata státuszban tevékenykednek. A COREPER a gyakorlatban két szinten működik: A COREPER II-ben maguk az állandó képviselők vesznek részt, nagyköveti rangban. A fontosabb politikai kérdéseket vitatja meg, és előkészíti a Tanács üléseit. A COREPER I-ben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és inkább technikai jellegű kérdésekkel foglalkoznak.

A COREPER feladata a közös kül-és biztonságpolitika területén a Tanács üléseinek előkészítése. Mivel a Politikai és Biztonsági Bizottság felelős a külügyminiszteri találkozók előkészítéséért, ezért bizonyos mértékű rivalizálás alakult ki a két testület között. Jogi értelemben nincs alá-fölé rendeltségi viszony a két testület között, a gyakorlatban azonban a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszteri találkozó előtt megküldi a COREPER-nek az ülés előkészítésének dokumentumait, a COREPER célja pedig nem a Politikai és Biztonsági Bizottság javaslatainak felülírása, hanem inkább azok kiegészítése.

A COREPER szerepe idővel fokozatosan bővült, és mára a nemzeti kormányok és az Unió közötti kapcsolattartás egyik főszereplőjévé vált. A Tanács keretében folyó tárgyalások során a COREPER az utolsó szűrőt jelenti a miniszteri szintű vita előtt. A tanácsi munkacsoportok szinte kizárólag technikai, szakmai megfontolásain kívül a COREPER keretein belül diplomáciai és politikai megfontolások is érvényesíthetők, amely kedvez a kompromisszum kialakulásának. A COREPER a tanácsi munkacsoportok által már megvitatott javaslatokat tárgyalja meg, és saját hatáskörében dönt arról, hogy megérett-e a javaslat a Tanácshoz való felterjesztésre, avagy vissza kell még küldeni az illetékes munkacsoportnak.¹⁷

2.3.3. A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee- PSC)

Az CESDP fejlődésének egyik legfontosabb állomása a Tanácson belül működő brüsszeli székhelyű ún. CESDP bizottságok¹⁸ felállítása volt, amelyek közül a legfontosabb a Politikai és Biztonsági Bizottság. A testület felállításáról az 1999. decemberi helsinkiben tartott EU csúcson egyeztek meg a tagállamok állam-és kormányfői. 2000 márciusától kezdte meg működését az ideiglenes PSC, majd a Tanács 2001. január 22-i 2001/78/CSFP határozata alapján kezdte meg munkáját végleges formájában a testület, amely a tagállami külügyminisztériumok által kijelölt politikai igazgatókból, a Tanács témában illetékes hivatalnokaiból és a Bizottság képviselőjéből áll. Az üléseket az elnökséget adó tagállam képviselője vezeti, de válsághelyzetben az elnökséggel folytatott konzultációt követően a kül-és biztonságpolitikai főképviselő látja el ezt a funkciót. A PSC feladatai:

- a közös kül-és biztonságpolitikához tartozó területeken figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet;
- a Tanács kérésére vagy saját kezdeményezésére vélemények kidolgozásával segíti elő a CFSP és az CESDP meghatározását;
- a CFSP körébe tartozó kérdésekben iránymutatást nyújt más bizottságok számára;

¹⁷ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005. 130–131.

¹⁸ Az CESDP bizottságok közé tartozik továbbá az EU Katonai Bizottsága, a Politikai és Katonai Csoport, a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja (RELEX) és a Nicolaidis csoport.

- iránymutatásokat ad a Katonai Bizottság és a Polgári Válságkezelési Bizottság részére, megkapja azok véleményeit és ajánlásait- a Katonai Bizottság elnöke szükség esetén részt vesz a PSC ülésein;
- összehangolja és felügyeli a tanácsi munkacsoportok CFSP-vel kapcsolatos tevékenységét, számukra ajánlásokat fogalmazhat meg;
- az CESDP-vel kapcsolatban a NATO-val folytatott párbeszéd elsőbbségi fóruma;
- a Tanács védnöksége alatt felvállalja a politikai irányítás felelősségét a katonai erő fejlesztéséért;
- válság esetén a PSC az a tanácsi testület, amely a válsághelyzetekkel foglalkozik és megvizsgálja mindazon lehetőségeket, amelyek közül az Unió a válaszlépés során választhat. A válaszlépés előkészítése keretében a PSC feladata, hogy javaslatot tegyen a Tanácsnak arra nézve, hogy az Unió milyen politikai célkitűzéseket kövessen, és hogy milyen koherens válaszlépések állnak a rendelkezésére. Ennek keretében véleményt készíthet, amelyben együttes fellépés elfogadását javasolja a Tanácsnak. A Bizottság szerepének sérelme nélkül felügyeli az elfogadott intézkedések végrehajtását, és értékeli azok hatását. A Bizottság és a tagállamok tájékoztatják a PSC-t az általuk elfogadott és előirányzott intézkedésekről. A Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja az EU részéről a válságra adott katonai válaszlépés politikai és stratégiai irányítását. Ebben a Katonai Bizottság van a segítségére, amely véleményezi a PSC Tanács számára elkészített javaslatait, különösen a stratégiai katonai lehetőségek, a parancssor, a szolgálati út, a műveleti koncepció és a műveleti terv vonatkozásában;

Az CESDP fejlődésével, és az első válságkezelési műveletek megindításával a PSC túlterhelte vált, amelyen a Nicolaidis Csoport 2003-as felállításával próbált segíteni a Tanács, amely első elnökéről kapta a nevét, és gyakorlatilag a PSC előkészítő testülete lett.

Működése során a PSC egy olyan sajátos, számos informális elemet is tartalmazó, és ettől rugalmas munkastílust alakított, ki amely lehetővé teszi a tagállami érdekek közötti konszenzus megtalálását. Természetesen a rugalmasság és a kompromisszumkészség mértéke függ az éppen napirenden lévő téma fontosságától is, így például a 2003-as iraki válság hosszú időre megakasztotta a PSC napirendjét.

2.3.4. Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union-EUMC)

A Katonai Bizottság a Tanácson belül működő legmagasabb szintű katonai szerv, amely egyrészt tanácsot ad a PSC-nek katonai kérdésekben, másrészt irányítja az EU Katonai Törzsét. A PSC-hez hasonlóan az EUMC felállításáról is Helsinkiben született politikai döntés, de jure pedig a Tanács 2001. január 22-i 2001/79/CFSP határozata rendelkezett a testület létrehozásáról. Tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket katonai képviselők helyettesítenek. Szükség esetén a Katonai Bizottság a vezérkari főnökök szintjén ül össze.

Az EUMC feladatai:

- a PSC kérésére vagy saját kezdeményezésére katonai tanácsokat és ajánlásokat nyújt a PSC számára az alábbi területeken:
- a válságkezelés átfogó koncepciójának kidolgozása a katonai szempontokra tekintettel,

- a válságkezelési helyzetek és műveletek politikai ellenőrzésével és irányításával kapcsolatos katonai szempontok,
- a potenciális válságok kockázatértékelése,
- a válsághelyzet és hatásainak katonai vetülete,
- a képességgel kapcsolatos célkitűzések kidolgozása,
- az EU katonai kapcsolatai az EU-n kívüli európai NATO-tagokkal, az EU-hoz csatlakozni kívánó többi országgal, az egyéb államokkal és szervezetekkel, beleértve a NATO-t is,
- a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslés elkészítése,
- válságkezelési helyzetekben a PSC kérésére kezdeményezési irányelvet ad ki a Katonai Törzs főigazgatója számára arra vonatkozóan, hogy dolgozza ki és mutassa be a stratégiai katonai lehetőségeket. A Katonai Törzs által kidolgozott stratégiai katonai lehetőségeket értékeli, és saját véleményével kiegészítve továbbítja a PSC-nek;
- az EU által vezetett műveletek során figyelemmel kíséri a műveleti parancsnok felelőssége alatt irányított műveletek megfelelő végrehajtását.

Az EUMC feladatait vizsgálva megállapítható, hogy a testület kiemelt szerepet játszik az CESDP katonai műveleteinek megtervezésében.

Az EUMC elnöke egy négycsillagos tábornok, lehetőleg az egyik tagállam volt vezérkari főnöke, akit a vezérkari főnöki összetételben üléselő EUMC választ meg, és a Tanács nevezi ki három évre. Az elnök részt vesz a Tanács és a PSC ülésein, amennyiben az a védelemmel kapcsolatos határozatokról tárgyal. Katonai tanácsadói feladatot lát el a főképviseelő számára valamennyi katonai kérdésében.

2.3.5. A Politikai – Katonai Csoport (Political Military Group-PMG)

A Politikai – Katonai Csoport a Tanácson belüli két fő tanácsadó testület, a Katonai Bizottság és a Civil Válságkezelési Bizottság között helyezkedik el. Végső formájában a COREPER 2001. áprilisi határozata hozta létre, amely szerint a PMG feladata, hogy segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot az CESDP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai missziók politikai vonatkozására koncentrálna. A PMG tagjait a tagállamok külügy- és védelmi minisztériumai delegálják.

2.3.6. A Polgári Válságkezelési Bizottság (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management-CIVCOM)

A Tanács 2000 májusában hozta létre a testületet azzal a megbízással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre. Idővel hangsúlyeltolódás volt tapasztalható a CIVCOM feladatát illetően. Az első polgári válságkezelési művelet 2003-as megindítása óta a missziók tervezése és felügyelete adja a testület munkájának oroszlánrészét. A CIVCOM-ra úgy tekinthetünk, mint a Katonai Bizottságra, hiszen feladata a Politikai és Biztonsági Bizottság szakértő támogatása, csak éppen nem katonai, hanem polgári szempontok alapján. Azonban a CIVCOM nagyobb kihívással találta szembe magát, mint az EUMC, egyrészt mert tagjai jórészt olyan „általános” diplomáták voltak, akik csak nagyon kevés korábbi gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelési műveletek tervezése

és irányítása terén, másrészt pedig azért, mert egy olyan területen kellett eredményeket elérnie, amely mind az EU, mind a tagállamok számára újként jelentkezett.¹⁹

2.3.7. A Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja (Foreign Relations Counsellors-RELEX)

A csoportot 1994-ben hozták létre még CFSP Tanácsadók néven, majd az CESDP fokozatos kiépítését és a Politikai és Biztonsági Bizottság felállítását követően változott meg az elnevezése. A RELEX szerepe nem túl látványos, de annál lényegesebb, hiszen feladata, hogy tanácsokkal szolgáljon biztonság-és védelempolitikai döntéshozatal intézményi, pénzügyi és jogi vonatkozásaival összefüggésben. A RELEX-en belül történik a CFSP-vel és az CESDP-vel kapcsolatos jogi aktusok megtervezése, beleértve a büntető jellegű intézkedéseket is. Befolyása van a kül-és biztonságpolitikát szolgáló bürokrácia alakulására is, például olyan új intézmények felállítása kapcsán, mint az Európai Védelmi Ügynökség. A tanácsadók továbbá megvitatják az együttes fellépések pénzügyi jelentéseit.

2.3.8. A kül-és biztonságpolitikai főképviseelő (High Representative for CFSP-HR), az Együttes Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre), a Főtitkárság E Főigazgatósága (DG E of Council Secretariat) és a Polgári Tervezési és Vezetési Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC)

A főképviseelői tisztséget az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés vezette be. Az eredeti francia javaslatnál szemben nem egy teljesen új tisztség született, hiszen a főképviseelő egyben a Tanács főtitkára is. Legfontosabb feladata, hogy segítse a Tanács elnökségét a közös kül-és biztonságpolitikával összefüggésben. Ennek alapján közreműködik a CFSP területén hozott döntések előkészítésében és végrehajtásában, politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, illetve a nemzetközi szervezetekkel. A főképviseelő –az általa irányított Főtitkárságon keresztül– állandó munkakapcsolatban van a Politikai és Biztonsági Bizottsággal, amelynek ülésein részt is vesz, ha a napirenden lévő téma különleges politikai relevanciával bír. Katonai kérdésekben a Katonai Bizottság elnöke segíti, továbbá az ő közvetlen irányítása alatt végzi tevékenységét a Katonai Törzs főigazgatója és a Polgári Művelési Parancsnok. Azáltal, hogy részt vesz a Tanács és az Európai Tanács ülésein is, a főképviseelő gyakorlatilag biztosítja, hogy az Unió kül-, biztonság-és védelempolitikai kérdései a legmagasabb politikai fórumokon is képviselve legyenek. Ha az CESDP- műveletekkel kapcsolatos szerepét vizsgáljuk, különbséget kell tennünk a polgári és a katonai dimenzió között. Amíg a polgári válságkezelési helyzetekben a főképviseelő elnököl a Tanács különböző, témában kompetens egységeinek ad hoc válságkezelési találkozóin, és hivatalosan ő az EU polgári misszióinak parancsnoka, addig a katonai műveletek esetében „csak” segíti a Tanács elnökségét, illetve az ÁÜKT-öt, például azáltal, hogy biztosítja az EU válságkezelésének koherenciáját, és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés koordinálását.

Az Együttes Helyzetelemző Központ közvetlenül a főképviseelőnek alárendelt egység, feladata hogy kockázatelemzéseket és felméréseket készítsen a CFSP és az CESDP területén tevékenykedő intézmények számára, egyrészt a tagállamokból, másrészt az EU egyéb forrásaiból származó információk alapján. Munkája során szorosan együttműködik a Kato-

¹⁹GIOVANNI GREVI – DAMIEN HELLY – DANIEL KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27.

nai Törzs Hírszerzési Részlegével. Tevékenysége révén kulcsszerepet tölt be a tervezési folyamatokban és a korai előrejelzés területén.²⁰

A Tanács Főtitkárságának E Főigazgatósága központi szerepet játszik az CESDP fejlesztésében azáltal, hogy közreműködik a politikai prioritások meghatározásában, segíti az CESDP területén működő intézmények közötti koordinációt, irányítja a polgári és a katonai válságkezelési koncepciók és eszközök fejlesztését. A Főigazgató elnököl a Válságkezelési Bizottság (Crisis Management Board) ülésein, és rendszeresen részt vesz a Politikai és Biztonsági Bizottság munkájában is. A Főigazgatóságon belül két főosztály szerepét kell kiemelni a kül-és biztonságpolitikával kapcsolatban: a katonai és politikai ügyekért felelős VIII-as (DGE VIII.), és a polgári válságkezelésért felelős IX-es (DGE IX.) főosztályét. Feladatuk, hogy ha döntés születik egy EU misszióról, és megkezdődik a tervezési folyamat, akkor elkészítsék a válságkezelési koncepciót mind a katonai mind a polgári műveletek esetében. A DGE VIII. feladata továbbá, hogy kezelje az érzékeny területnek tekintett CESDP-NATO kapcsolatokat, beleértve a Berlin Plusz megállapodás keretében történő együttműködést. A DGE IX. helyzete a 2001-es létrehozásakor alapvetően más volt, mint a VIII-as főosztályé, ugyanis a tagállamok csak nagyon korlátozott ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelést illetően, és kezdetben a tagállamok többségében ez a terület nem tartozott a politikai napirend prioritásai közé. Addig, amíg az CESDP keretében végrehajtott katonai missziók a tervezés, a parancsnoklás és az ellenőrzés területén számíthattak a Katonai Törzs, a NATO vagy a nemzeti műveleti főparancsnokságok segítségére, addig a polgári válságkezelés esetében ilyenről nem beszélhetünk. A DGE IX. feladata volt, hogy kiépítse ezeket a képességeket a polgári válságkezelés területén. Ennek során gondoskodnia kellett a polgári missziókat irányító stratégiai és műveleti főparancsnokság felállításáról. Kedvező körülménynek számított, hogy az EU állam-és kormányfőinek 2005. októberi Hamton Courtban tartott informális találkozásán döntés született arról, hogy megerősítik a Tanács Főtitkárságán belül működő válságkezelési struktúrákat, különös tekintettel a polgári válságkezelésre. Ezt követően a főképviseleti tisztet akkor betöltő egykori NATO főtitkár, Javier Solana kezdeményezésére a Tanács 2006-ban létrehozta a Polgári Műveleti Parancsnoki tisztséget (Civilian Operations Commander), 2007 augusztusában pedig felállt a Polgári Tervezési és Vezetési Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC), amelynek élén a Polgári Műveleti Parancsnok áll, és feladata a polgári missziók megtervezése, levezénylése és ellenőrzése.²¹

2.3.9. Az Európai Unió Katonai Törzse (Military Staff of the European Union-EUMS)

A Tanács 2001. január 22-i 2001/80/CFSP határozata hozta létre az Európai Unió Katonai Törzsét, amely a Tanács Főtitkárságán belül közvetlenül a főtitkár/főképviselelőhöz tartozik, és munkáját a Katonai Bizottság katonai irányítása alatt végzi. Személyi állományát a tagállamok biztosítják, vezetője az altábornagyi rangú főigazgató. A határozat értelmében az EUMS feladatai:

- három fő műveleti fellépést végez: korai előrejelzés, helyzetértékelés és stratégiai tervezés;
- az EUMC irányításával katonai szakértői tevékenységet végez az EU-szervek és különösen a főképviselelő számára,

²⁰ Uo. 37.

²¹ Uo. 37–39.

- a megfelelő nemzeti és nemzetközi felderítési képességekre támaszkodva figyelemmel kíséri a potenciális válsághelyzeteket;
- információkat szolgáltat az Együttes Helyzetelemző Központnak;
- a NATO-val együttműködve határozza meg és tartja nyilván az EU által vezetett műveletekben résztvevő nemzeti és nemzetközi európai haderőt;
- részt vesz a tagállamok által az EU rendelkezésére bocsátott nemzeti és nemzetközi haderő fejlesztésében;
- részt vesz a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslések elkészítésében;
- kapcsolatot tart a nemzeti parancsnokságokkal, illetve a nemzetközi erők nemzetközi parancsnokságaival;
- az EU-NATO állandó megállapodások értelmében állandó kapcsolatot épít ki a NATO-val, továbbá megfelelő kapcsolatot alakít ki az ENSZ-szel és az EBESZ-szel;
- Az EUMC irányításával folyamatosan figyelemmel kíséri a műveletek valamennyi katonai vonatkozását.

Az EUMS reformjához az a vita vezetett el, amelyet a tagállamok az EU autonóm válságkezelési misszióinak önálló európai műveleti parancsnoksággal való ellátásáról folytattak. 2007-ig ugyanis az EU számára két lehetőség állt a rendelkezésére, hogy az CESDP keretében indított katonai missziók operatív tervezési és parancsnoksági feladatait biztosítsa. Egyrészt a Berlin Plusz megállapodás értelmében igénybe vehette a NATO műveleti parancsnokságát, másrészt használhatta a nemzeti műveleti főhadiszállásokat is. 2003 áprilisában Brüsszelben Franciaország, Németország, Belgium és Luxemburg célul tűzték ki, egy önálló EU műveleti parancsnokság felállítását. Nagy-Britannia és más tagállamok azonban nem támogatták a kezdeményezést, arra hivatkozva, hogy így egy felesleges meg-háromszorozódása jönne létre a műveleti központoknak, és gyengülne a transzatlanti kapcsolatok. 2003 novemberében jött létre a tagállamok közötti kompromisszum, amelynek értelmében az EU Katonai Törzse és a NATO főhadiszállás közötti kapcsolat megerősítése érdekében mindkét szervezeten belül kapcsolattartó sejteket alakítanak ki. Ennek eredményeként jött létre az EUMS-en belül a Polgári-Katonai Sejt (Civil-Military Cell), amelynek feladatául szabták a tervezési képességek fokozását, illetve, hogy a magjául szolgáljon egy új EU Műveleti Központnak. Ez utóbbi nem állandó intézmény, hanem egy ad hoc jelleggel aktiválható szerv az EU önálló polgári, katonai missziói számára. 2007-től kezdve tehát egy harmadik opció is az CESDP rendelkezésére áll a műveleteinek megtervezésére és irányítására, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe a NATO képességeit, és a nemzeti főparancsnokságok pedig nem hozzáférhetők.²²

2.4. Az Európai Bizottság

A Bizottság szerepe a kormányközi mechanizmus alapján működő CFSP és az CESDP területén jóval korlátozottabb az egyébként megszokottnál. Ami a kezdeményezési jogkört illeti, az nem kizárólagos: mind a tagállamoknak, mind a Bizottságnak van erre lehetősége. Bármely tagállam, illetve a Bizottság a közös kül-és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és javaslatokat tehet. A nemzetközi megállapodások megkötésénél sem ugyanazt a szerepet tölti be a Bizottság, mint a közösségi együttműködés keretében megkötött nemzetközi szerződéseknél. Amennyiben a közös kül-és biztonságpolitika vég-

²² Uo. 40–41.

rehajtásához egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel kíván megállapodást kötni az Unió, a Tanács az elnökséget – és nem a Bizottságot – hatalmazhatja fel arra, hogy kezdjen tárgyalásokat. Az elnökség ugyanakkor kérheti a Bizottság segítségét a tárgyalások során. A megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg. Számos momentum található azonban, ahol tetten érhető a Bizottság biztonság-és védelempolitikára gyakorolt befolyása. Példaként kell megemlítenünk, hogy a Bizottság felelős a CFSP költségvetésének végrehajtásáért, amely magában foglalja a polgári műveletek kiadásait. Azáltal, hogy a Bizottságot képviselő tisztviselők részt vesznek az ún. CESDP-bizottságokban, és hogy kialakult egy állandó – ha nem is zökkenőmentes – kapcsolat a Tanács Főtitkárságával, a Bizottság részt vesz az EU válságkezelésével kapcsolatos diskurzusban és döntéshozatalban.

Annak érdekében, hogy hozzájáruljon a CFSP és az CESDP fejlődéséhez, a Bizottság az elmúlt tíz évben átalakította a belső struktúráját. 1999-ben jött létre a Külkapcsolati Főigazgatóságon (DG RELEX) belül a CFSP Igazgatóság, amely négy egységre különül el. Az első az Európai Levelezők csoportja, amelynek feladata, hogy biztosítsa a Bizottság tevékenységének koordinálását a külkapcsolatok és ezen belül a CFSP területén. A válságkezelésért és békeépítésért felelős egység feladata, hogy kidolgozza a Bizottság válságokra és katasztrófákra adandó válaszait. A CFSP-műveleti egység a Bizottságnak a Polgári Válságkezelési Bizottsághoz (CIVCOM) és a Külkapcsolati Tanácsadók Csoportjához küldött képviselőiből áll, és a CFSP költségvetését kezeli. Végül a biztonsági egység gondoskodik a Tanácson belüli katonai-politikai szervekkel való kapcsolattartásról.

2.5. Az Európai Parlament

A plenáris üléseken kívül három EP-n belüli egységet kell kiemelni a kül-, biztonság-és védelempolitikával kapcsolatban: a Külügyi Bizottságot, a Biztonsági és Védelmi Albizottságot és a Költségvetési Bizottságot.

Hasonlóan a Bizottsághoz, az EP hatásköre is meglehetősen szűkre szabott a közös külpolitikával kapcsolatosan, alapvetően a konzultációra és a tájékozódásra korlátozódik. A Tanács elnökségének konzultálnia kell a közös kül-és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól, és gondoskodnia kell arról, hogy az EP nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék. Ez a konzultációs kötelezettség azonban jóval lazább, mint a közösségi együttműködés alá eső területeken, mert csak általánosan jelentkezik, nem az egyes konkrét döntésekre, és semmilyen határidő nincs meghatározva az EP-vel való konzultációra. Az elnökségnek és a Bizottságnak továbbá rendszeresen tájékoztatnia kell az EP-t az Unió közös kül-és biztonságpolitikájának alakulásáról. A Parlament ezen felül kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz, illetve ajánlásokat tehet számára.

Van azonban egy fontos eszköz az EP kezében a CFSP és a CESDP befolyásolására, ez pedig az EU költségvetésének elfogadásában játszott szerepe. Példaként lehet felhozni a 2005-2006-os időszakot, amikor igen feszült volt a viszony a Tanács és az EP között a konzultáció elégtelen mértéke és a transzparencia hiánya miatt, és ezért a Külügyi Bizottság és a Költségvetési Bizottság megakasztotta a CFSP költségvetésének elfogadását. Azóta több lépés is született az intézmények közötti párbeszéd elősegítésére: 2006-ban az EP, a Tanács és a Bizottság Intézményközi Megállapodást kötött a költségvetésre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozóan, 2007 januárjában pedig a főképviselő kinevezte a Parlamenti Ügyekért Felelős Személyi Képviselőjét, akinek a feladata a Tanács és az EP közötti közvetítés.

A CFSP és az CESDP feletti parlamenti kontroll időközben kiegészült a nemzeti parlamentek részvételével. Ennek keretében a nemzeti parlamentek külügyi és védelmi bizottsá-

gának elnökei félévenként találkoznak a Tanács elnökségét adó tagállam fővárosában. Emellett egyre gyakoribbá válik, hogy a nemzeti parlamentek képviselői felkeresik a Tanács Főtitkárságát és tárgyalnak a főképviselővel, és más kül-, biztonság-és védelempolitikával foglalkozó hivatalnokokkal.

2.6. A Lisszaboni Szerződés CFSP-t és CESDP-t érintő rendelkezései

A Nizzai Nyilatkozatban prioritásként került megfogalmazásra az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősítése, amellyel kapcsolatban két feladatot kellett mindenképpen ellátni: egyrészt olyan intézményi reformokat kell végrehajtani, amelyek lehetővé teszik az Unió számára a hatékonyabb döntéshozatalt, másrészt át kell alakítani a CFSP eszközrendszerét. A Lisszaboni Szerződés értelmében megszűnt a pillérrendszer és az Unió ezzel járó erős széttagoltsága, de a CFSP továbbra is kormányközi együttműködés maradt, különálló döntéshozatali és működési szabályokkal, bár a szerződés lehetőséget teremt a későbbi továbblépésre. Szemben az Alkotmányszerződéssel, amely minden külpolitikai és külkapcsolati rendelkezést egy helyen tartalmazott volna, a Lisszaboni Szerződés az Unió külső tevékenységének kül-és biztonságpolitikán kívüli szabályait az Európai Unió Működéséről (EUMSZ) szóló szerződésben, míg az általános rendelkezéseket és a CFSP-re vonatkozó szabályozást az Európai Unióról (EUSZ) szóló szerződésben szerepelteti.

2.6.1. A közös kül- és biztonságpolitika céljai és az elérésükhöz rendelt eszközök

Az EUSZ 21. cikkének (2) bekezdése határozza meg az Unió külső tevékenységének céljait, amelyek érdekében az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg:

- az Unió értékeinek, alapvető érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme;
- a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek megerősítése;
- a béke megőrzése, a konfliktusok kialakulásának megelőzése, és a nemzetközi biztonság erősítése összhangban az egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinkai Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival;
- a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődésének elősegítése, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;
- valamennyi ország bekapcsolódásának elősegítése a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához való hozzájárulás, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;
- segítségnyújtás a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak;
- egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttének elősegítése.

A Lisszaboni Szerződés leszűkíti a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható jogi aktusok körét. Jogalkotási aktusok elfogadása ezen a területen kizárt. Az EiT vagy a Tanács általános iránymutatásokat határozhat meg, vagy határozatot fogadhat el. Az Unió továbbá nemzetközi megállapodásokat köthet.

2.6.2. Az Európai Tanács

Az EiT határozza meg az EU stratégiai érdekeit, továbbá a közös kül-és biztonságpolitika célkitűzéseit és az azzal kapcsolatos általános iránymutatásokat. Az EiT elnökének – amely tisztséget a Lisszaboni Szerződés hívott életre – jogában áll az EiT rendkívüli ülését összehívni, ha a nemzetközi fejlemények ezt szükségessé teszik.

2.6.3. A Tanács- a Külügyek Tanácsa

A Lisszaboni Szerződés újradefiniálta a Tanács formációját, és hivatalosan is szétválasztotta az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát (ÁÜKT) Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára. Ez utóbbi feladata, hogy az EiT iránymutatásai alapján gondoskodjon a CFSP meghatározásáról és végrehajtásáról. Ennek érdekében a Külügyek Tanácsa határozatokat fogadhat el. A határozatokat főszabály szerint egyhangúlag hozza meg a Külügyek Tanácsa, a Lisszaboni Szerződés egyetlen esettel bővíti a minőségi többségi szavazás lehetőségeit: amikor a Tanács az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására az EiT kérte fel, de ez esetben is csak akkor, ha a javaslatnak nincs katonai vagy védelmi vonatkozása.

A Lisszaboni Szerződés a konszenzusos szavazás esetére fenntartja a konstruktív tartózkodás intézményét, azonban kimondja: ha a tartózkodással a tagállamok legalább egyharmada él, amelyek egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozatot a Tanács nem fogadhatja el. Korábban a súlyozott szavazatok legalább egyharmadát adó tagállamok tartózkodása esetén kellett a határozatot el nem fogadottnak tekinteni.

A minősített többségű döntések esetén továbbra is bármely tagállam kérheti egy döntés felfüggesztését „létfonosságú politikai okokra hivatkozva”, azonban új elem, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőnek meg kell próbálnia megoldást találnia a döntéshozatal felfüggesztését kérő tagállammal. Csak ennek kudarcba fulladása esetén dönthet a Tanács minősített többséggel arról, hogy az ügyben az EiT hozzon egyhangúlag döntést.

A szerződés tartalmaz egy különleges átvezető záradékot, amely lehetővé teszi, hogy az EiT egyhangú szavazásával, kormányközi konferencia összehívása nélkül át lehessen térni a CFSP területén is a többségi szavazásra, amely elmozdulást jelentene a jelenlegi szigorú és csak kevés kivételt engedő kormányközi együttműködéstől a közös európai külpolitika irányába. Nagyon fontos azonban megjegyezni, hogy ez a záradék nem alkalmazható a közös kül- és biztonságpolitika katonai vagy védelmi vonatkozású döntései, tehát a CESDP esetén.²³

2.6.4. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő és az európai külügyi szolgálat

A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő a Külügyek Tanácsának az elnöke és az Európai Bizottság alelnöke is egyben. Ezt a kettős kötődést számos elemző aggályosnak tartja, hiszen a Tanácsban a tagállami érdekek képviselete, míg a Bizottságban az Unió érdekeinek

²³ HORVÁTH ZOLTÁN-ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után.* HVG-ORAC, Budapest, 2008. 297–298.

képviselése zajlik, amely adott esetben meglehetősen kényelmetlen helyzetbe sodorhatja a főképviseletet. A főképviselet egyik legfontosabb funkciója, hogy egy személyben képviseli az Uniót a nemzetközi szinten.

A Lisszaboni Szerződés létrehozta a főképviselet tevékenységét támogató európai külügyi szolgálatot, amely a Tanács Főtitkársága és a Bizottság tisztségviselőiből, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll, és a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködve végzi feladatát.

2.6.5. Az Európai Bizottság

A szerződéses reform következtében a Bizottság mint testület elvesztette a CFSP területén kezdeményezési jogkörét, pontosabban az átszáll a Bizottság alelnökére, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletre. Az új szabályozás értelmében a kül-és biztonságpolitika területén a tagállamok, valamint a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet rendelkezik kezdeményezési joggal.

2.6.6. Az Európai Parlament

Az EP a Lisszaboni Szerződés alapján sem növeli befolyását a CFSP területén. Két ponton történik módosulás az EP-vel kapcsolatban. Ezentúl az elnökség helyett a főképviselet adja meg az EP-nek járó általános jellegű tájékoztatást a CFSP, valamint a CESDP fő vonatkozásairól és alakulásáról. Továbbá az EP a korábbi egy helyett évente két alkalommal vitatja meg a közös kül- és biztonságpolitika terén elért előrehaladást.

2.6.7. A közös európai biztonság-és védelempolitikát érintő rendelkezések

Az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikke kimondja, hogy a CESDP továbbra is a CFSP szerves részeként működik, és magába foglalja egy uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, amelyet az EiT határozat formájában egyhangú döntésével létrehozhat. Egy ilyen határozatot a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelően ratifikálniuk kell.

Ezzel elvi szinten tehát lehetővé vált egy szorosabb védelempolitikai együttműködés kialakítása a tagállamok között.

Fontos rendelkezése a Lisszaboni Szerződésnek, hogy intézményesíti az Európai Védelmi Ügynökséget, amelynek feladata a műveleti képességek megállapítása és a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak a megerősítése.

A védelempolitika terén az ún. állandó strukturált együttműködés teszi lehetővé a tagállamok számára a szorosabb együttműködést. Az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok elkötelezik magukat, hogy együttműködnek egymással a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kapcsán, és védelmi berendezéseiket is a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz. Konkrét intézkedéseket hoznak katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevetettségének fokozása érdekében. Amennyiben egy tagállam nem teljesíti a vállalásait, úgy lehetőség nyílik az ország részvételének felfüggesztésére. A Tanács erről minősített többséggel dönt. A szavazásban csak az együttműködésben részt vevő tagállamok vehetnek részt az érintett tagállam távollamaradásával. Az együttműködésből a tagállamok bármikor szabadon kiléphetnek.

A Lisszaboni Szerződés két fontos klauzult fogalmaz meg a CESDP területén: a kollektív védelmi klauzult, és a szolidaritási klauzult. A kollektív védelmi klauzula hosszú viták eredményeképpen került bele a szerződés szövegébe. Az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkének (7) bekezdése szerint külső agresszió esetén az EU többi tagállama kö-

teles minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást megadni a megtámadott országnak. A vita abból fakadt, hogy több tagállam nem akart versenytársat teremteni a NATO számára a kollektív védelem biztosítása terén. Ezért a szerződés kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében látják megvalósítotttnak. A semleges országok részéről is merültek fel aggályok, ezért egy másik kitélet is megfogalmazásra került, miszerint a kollektív védelmi klauzula nem érintheti a tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkében megfogalmazott szolidaritási klauzula szerint, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, akkor a többi tagállam a szolidaritás szellemében együttesen fellépve segítséget nyújt az érintett országnak.

A Lisszaboni Szerződés tehát nem hoz áttörést a közös kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatban, de bizonyos rendelkezések, mint például az átvetető rendelkezés vagy az állandó strukturált együttműködés lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára a továbblépésre.

3. A közös európai biztonság- és védelempolitika rendelkezésére szolgáló eszközök

A CESDP 1999-es létrehozatala óta a legnagyobb kihívás, hogy olyan forrásokat, eszközöket és képességeket rendeljenek ehhez a politikai területhez, amelyekkel az EU hatékonyan járulhat hozzá a nemzetközi biztonság kialakításához és védelméhez. Az elmúlt tíz évben megindított katonai és polgári missziók gyakorlati segítséget nyújtottak annak megfogalmazásához, hogy pontosan milyen eszközökre és képességekre van szüksége az EU-nak a petersbergi feladatok ellátásához. Annak ellenére, hogy a tagállamok 2009 során 209, 7 milliárd eurót²⁴ költöttek katonai kiadásokra – és így az EU az USA után a második legtöbbet védelmi kiadásokra költő szereplő a nemzetközi politikában- a katonai képességeivel kapcsolatban folyamatosan mind mennyiségi mind minőségi kritikák fogalmazódnak meg. A gondok hátterében az áll, hogy sok európai ország mind a mai napig nem hajtott végre haderőreformot, azaz nem tértek át a hidegháborús logikára épülő nemzeti területvédelem elvéről a petersbergi műveletekhez szükséges erők biztosítására. Így bár az EU 27 kormányai megközelítőleg 2 millió fős hadsereggel rendelkeznek, de csak 100 000 katonát képesek telepíteni, illetve fenntartani világszerte. A katonai felszerelések terén is minőségi hiányosság tapasztalható, például a hidegháborús katonai tervezés eredményeként a tagállamoknak összesen mintegy 10 000 harci tank áll a rendelkezésére, sokkal több, mint amennyire a békefenntartó műveletekhez szükséges volna, azonban csak nyolc nagy távolságokra is bevethető szállító repülőgéppel (C17-essel) rendelkeznek.²⁵

Ha a költségvetési dimenzióját vizsgáljuk a CESDP-nek, két nagy probléma merül fel. Egyrészt az Unió költségvetéséből finanszírozott polgári missziók szegényes pénzügyi forrásait, másrészt a mobilizálásukra vonatkozó rendkívül nehézkes eljárási szabályokat kell kiemelnünk. Az alábbi alfejezetekben a CESDP katonai és polgári képességeinek, valamint pénzügyi forrásainak áttekintésére kerül sor, külön tárgyalva az CESDP katonai és polgári dimenzióját.

²⁴ GIOVANNI GREVI – DAMIEN HELLY – DANIEL KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)* 81. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27.

²⁵ Összehasonlításképpen az Egyesült Államoknak több mint 200 C-17-es áll a rendelkezésére.

3.1. A CESDP katonai dimenziója

3.1.1. A katonai képességek

Az EU tagállamai 1999 júniusában Kölnben döntöttek el formálisan a CESDP létrehozatalát, csak pár héttel azt követően, hogy véget ért a NATO 78 napos koszovói intervenciója. A koszovói háború nyilvánvalóvá tette az Egyesült Államok és az európai hadseregek közötti óriási képességbeli különbségeket. Az 1999. decemberi helsinki EU-csúcson ezért a kormányok számos célkitűzést fogalmaztak meg a katonai képességek vonatkozásában, többek között, hogy 2003-ra felállítsanak egy 50–60 000 főből álló európai gyorsreagálású hadtestet, amely a petersbergi feladatok teljes skáláján bevethető, 60 napon belül telepíthető és legalább egy éven keresztül fenntartható. Ezen felül elhatározták a stratégiai tengeri szállítási kapacitás fokozását, az európai légi szállítási parancsnokság létrehozását, a megfigyelési és korai riasztási rendszerek kifejlesztését.

A 2000. november 20–21-i brüsszeli képességfelajánlási konferencián a tagállamok 100 000 fős kontingenst, 400 harci repülő és 100 tengeri járművet ajánlottak fel az EU műveleteihez. Továbbá nemzeti és többnemzetiségű parancsnokságok felállítását ajánlották fel a stratégiai, műveleti területeken, elsősorban annak érdekében, hogy adott esetben az Unió NATO képességek igénybe vétele nélkül is rendelkezzen megfelelő vezetési és irányítási eszközökkel.

Szintén Brüsszelben került megrendezésre 2001. november 19-én az EU képességfejlesztési konferenciájára, amelynek eredményeként megszületett *Az európai katonai képességek fejlesztéséről* szóló nyilatkozat. A dokumentum értelmében a tagállamok megerősítették korábbi felajánlásait, továbbá elfogadták az *Európai Képesség-Akciótervet (European Capabilities Action Plan-ECAP)*, amelynek fő rendeltetése, hogy elősegítse a Helsinkiben megfogalmazott célok elérését. Az ECAP számos elvet fogalmaz meg az európai képességfejlesztéssel kapcsolatban:

- az európai katonai képességekkel kapcsolatos erőfeszítések fokozott hatékonysága: a tagállamok védelmi erőfeszítéseinek szétaprózódottságát a tagállamok, illetve a tagállamok csoportjai közötti együttműködés fokozásával lehetne racionalizálni;
- az európai védelmi együttműködés alulról építkező megközelítése: a tagállamok kötelezettség-vállalásai önkéntes alapon történnek, tiszteletben tartva a nemzeti döntéseket;
- az EU tagállamok közötti koordináció és a NATO-val történő együttműködés: ezen elv alkalmazása alapvető fontosságú az EU eszközeiben mutatkozó specifikus hiányosságok feltárása, a NATO képességekkel kapcsolatos fölösleges párhuzamosságok elkerülése és az átláthatóság biztosítása szempontjából;
- a közvélemény széleskörű támogatásának fontossága: ehhez az szükséges, hogy a tagállamok közvéleményének tiszta képe legyen a CESDP rendelkezésére álló eszközökről, a hiányosságokról, és kiküszöbölésükhöz szükséges erőfeszítésekről.²⁶

Az ECAP keretében végzett munkát a tagállamok védelmi minisztereinek 2002. november 19-i brüsszeli találkozásán értékelték, ahol megállapították: a 19 felállított ECAP

²⁶ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLÁS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003. 273. p.

szakértői bizottság lefedi azokat a területeket, ahol az CESDP a legnagyobb hiányosságokkal rendelkezik (például támadó helikopterek, légi utántöltés, precíziós vezérlésű fegyverek, parancsnokságok, harctéri légi felderítés és analízis, korai riasztás), és megkezdte a rövid- és hosszú távú opciók kidolgozását a hiányosságok orvoslására.

Közben az egyben NATO-tag EU tagállamok az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének 2002-es prágai csúcstalálkozóján is tettek egy katonai képességeik fokozására vonatkozó kötelezettségvállalást, miszerint felállítanak egy 21 000 fős NATO reagálási haderőt (NATO Response Force- NRF), amely főleg európai erőkből állna. Számos elemző úgy gondolta ekkor, hogy az európai kormányoknak valószínűleg választaniuk kell majd a Helsinkiben célként kitűzött európai gyorsreagálású hadtest és az NRF között, mert mindkettő felállítása meghaladja képességüket.

A Tanács 2004. május 17-én fogadta el a *2010-es fő célkitűzés (Headline Goal 2010)* című dokumentumot, amely az európai katonai képességek fejlesztésének főbb paramétereit határozta meg 2010-ig, reagálva az EU 2003 decemberében elfogadott biztonsági stratégiájában megfogalmazott igényekre és hiányosságokra, valamint az EU vezetésű műveletekből levont tanulságokra.²⁷ A tagállamok az alábbi konkrét célokat tűzték ki a 2010-es határidő vonatkozásában:

- 2004-ben egy polgári-katonai sejt létrehozása a Katonai Törzshöz belül, amely képes gyorsan felállítani egy műveleti központot egy konkrét művelet esetén;
- egy ügynökség (Európai Védelmi Ügynökség) létrehozása a védelmi képesség-fejlesztés,- kutatás,- beszerzés terén, amely támogatást fog nyújtani a katonai felszerelések terén közösen feltárt hiányosságok felszámolása számára;
- 2005-re összhaderőnemi szállítási koordináció megvalósítása abból a célból, hogy 2010-re rendelkezésre álljon az EU műveletek támogatásához szükséges képesség a légi, szárazföldi és tengeri stratégiai szállítás terén;
- 2007-re gyorsan bevethető harccsoportok kialakítása²⁸
- egy repülőgép-hordozó rendelkezésre állása az ezzel együtt járó repülőezreddel és kísérettel 2008-ra;

A 2004. november 22-i brüsszeli képességfelajánlási konferencián határozták meg a tagállamok a harccsoportok felállításának részleteit. A harccsoport a gyors reagálás speciális formája, az a legkisebb, katonailag még hatékony, gyorsan bevethető erő, amely képes önálló műveletekre vagy egy nagyobb művelet első fázisának végrehajtására. A harccsoporthoz tartoznia kell egy parancsnokságnak, és rendelkeznie kell az előre meghatározott

²⁷ Az EU közös biztonság- és védelempolitikájának fontos dokumentuma az Európai Biztonsági Stratégia, amelyet 2003. december 12–13. között megtartott brüsszeli csúcson fogadtak el. A dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy Európának nagyobb szerepet és felelősséget kellene vállalnia a globális biztonság szavatolásában, mivel a hidegháború után kialakult világrendben egyetlen állam, még az Egyesült Államok sem képes napjaink komplex kihívásait egyedül kezelni. A stratégia felsorolja azokat a globális problémákat, amelyeket az Uniónak kezelnie kell, ezek a következők: terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, regionális konfliktusok, a bukott államok problémája és a szervezett bűnözés. Ezeknek a globális fenyegetéseknek a kezeléséhez hatékony multilaterizmusra van szükség, amelynek alapját a nemzetközi szervezetek – kiemelten az ENSZ- és a nemzetközi jog képezi. A dokumentum elismeri, hogy az EU tagállamai jelentős lépést tettek a közös kül- és biztonságpolitika területén, de számos hiányosságra is rámutat. Ezek a gyors reagálás, a koherencia és a megfelelő képességek.

²⁸ A gyorsan bevethető harccsoportok koncepciója azon a brit–francia kétoldalú csúcstalálkozón született, amelyet 2003 februárjában tartottak Le Touquet-ben. Összesen 9 egyenként 1500 fős harccsoport felállításának szükségesében állapodtak meg, amelyek két héten belül bevetethetők lennének.

stratégiai és műveleti támogató képességekkel, mint például stratégiai szállítással, logisztikával. A tagállamoknak felajánlásokat kell tenniük annak érdekében, hogy a harccsoportok 2005-től kezdeti műveleti képességre tegyenek szert, amely majd 2007-től kezdődően teljes műveleti képességgé alakulna. A kezdeti műveleti képesség időszakában (2005-2006) az EU-nak képesnek kell lennie egy harccsoport méretű művelet megindítására. Ennek érdekében az Egyesült Királyság és Franciaország vállalta egy-egy harccsoport biztosítását 2005 első felére, Olaszország pedig 2005 második felére biztosított egy harccsoportot. 2006 egészére Németország és Franciaország egy közös harccsoportot biztosít, váltott vezetéssel, amelyet más tagállamok is támogatnak. Ezen felül 2006 első felében rendelkezésre fog állni egy többnemzetiségű harccsoport is. A teljes műveleti képességet 2007-re kell elérni. Ekkor az EU-nak képesnek kell lennie két harccsoport méretű gyorsreagálású művelet egyidejű végrehajtására, beleértve ezek közel egyidejű megindításának képességét is.

A 2003 óta megindult katonai missziók is számos gyakorlati tapasztalattal szolgáltak arra nézve, hogy milyen irányban kell végrehajtani az EU képességek fejlesztését. Ezek között jó néhány meglehetősen kellemetlen volt, például 2008-ban az Európai Unió kénytelen volt elhalasztani a Csád területére tervezett misszióját, mert a tagállamok nem tudtak megfelelő számú helikoptert biztosítani a művelet végrehajtásához. A gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételén alapult az Európai Tanács által 2007 novemberében jóváhagyott *Fejlesztési Katalógus 2007 (Progress Catalogue 2007)* című dokumentum, amely számos mennyiségi és minőségi hiányosságot fogalmazott meg a katonai képességekkel kapcsolatban. A Fejlesztési Katalógusra támaszkodva készült el 2008 júliusában az Európai Védelmi Ügynökség Irányítótanácsa által elfogadott *Képességefejlesztési terv (Capability Development Plan)*, és kezdték meg közös munkájukat a tagállamok, az Európai Védelmi Ügynökség, az EU Katonai Bizottsága, a Katonai Törzse és a Tanács Főtitkársága a képességefejlesztés területén. Az együttműködés eredményeképpen született meg 2008 decemberében a francia elnökségi periódus alatt a *Képességek megerősítéséről szóló nyilatkozat*.²⁹

Az Európai Unió rendelkezésére álló katonai képességek vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy a CESDP első tíz évében a tagállamoknak sikerült ugyan néhány előrelépést tenniük a haderejük reformálása terén, azonban ez a folyamat egyrészt igen lassú, másrészt nem olyan arányú, mint amelyet a vizsgált időszakban elindított missziók száma és a végrehajtásuk során feltárt hiányosságok mennyisége indokolna. Az EU katonai reformjának fő célja, hogy a petersbergi feladatok teljes skálájának ellátásához szükséges katonai képességekre tegyen szert.

3.1.2. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency-EDA)

A Tanács 2004. július 12-én elfogadott együttes fellépése hozta létre a védelmi képességek fejlesztése, kutatása és beszerzése terén tevékenykedő és kormányközi jellegű Európai Védelmi Ügynökséget.³⁰ Azonban egy ilyen jellegű ügynökség felállításának a szükségessége már jóval korábban felmerült. 1978-ban Egon Klepsch EP képviselő terjesztett egy jelentést az Európai Parlament elé, amelyben javasolta egy európai fegyverkezési ügynökség felállítását. Azonban a NATO-tag EU tagállamok ellenállása miatt Klepsch javaslata

²⁹ GIOVANNI GREVI – DAMIEN HELLY – DANIEL KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009)*, 73–75. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27

³⁰ Mivel a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv értelmében Dánia nem vesz részt az EU védelmi vonatkozású döntéseinek és tevékenységeinek kidolgozásában és végrehajtásában, Dánia nem vett részt az együttes fellépés elfogadásában, nem tagja az EDA-nak.

süket fülekre talált. Ezt követően egy, a Maastrichti Szerződéshez csatolt nyilatkozat említi hasonló ügynökség létrehozásának szükségességét, de főleg brit ellenérvek miatt ez alkalommal is elsikkadt a gondolat. Nagy-Britannia attól tartott ugyanis, hogy egy kizárólagosan európai fegyverkezési szervezet kizárná, kiszorítaná az amerikai szállítókat a védelmi jellegű beszerzésekben. A tagállamok vonakodáshoz hozzájárult az is, hogy védelmi kérdésekben nagyon ragaszkodnak szuverenitásukhoz, így a katonai képességek területén inkább az ad hoc jellegű együttműködést preferálták az intézményesített kooperációval szemben.

A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU védelmi képességeinek a válságkezelés terén történő fejlesztésére, valamint az CESDP támogatására irányuló tanácsi és tagállami erőfeszítéseket. Az együttes fellépés azonban leszögezi: az ügynökség nem sérti a tagállamok kompetenciáit védelmi kérdésekben. Az EDA a Tanács irányítása és politikai felügyelete alatt végzi tevékenységét, annak rendszeresen jelentést tesz az alábbi módon:

- minden év májusában a Tanács elé terjeszti jelentését az előző évben folytatott, illetve folyó évi tevékenységről;
- minden év novemberében a Tanács elé terjeszti jelentését a folyó évi tevékenységről, és információt szolgáltat a következő évi tervezett munkaprogramjáról és költségvetéséről;
- a Tanács egyhangúlag eljárva évente irányelveket ad ki az EDA munkájára vonatkozóan, háromévente pedig jóváhagyja az ügynökség következő három évre szóló pénzügyi kereteit.

Az EDA az alábbi területeken rendelkezik feladatokkal:

1. A védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén:

- az EU jövőbeni védelmi képesség-igényeinek mennyiségi és minőségi meghatározása együttműködésben az illetékes tanácsi testületekkel;
- az Európai Képességfejlesztési Akcióterv (ECAP) megvalósításának koordinálása;
- a tagállamok képesség-felajánlásainak meghatározott kritériumok alapján történő vizsgálata, elemzése és értékelése;
- a katonai követelmények harmonizálásának előmozdítása;
- az együttműködési tevékenységek meghatározása és indítványozása a műveleti területeken;
- becslések készítése a képességfejlesztés és a beszerzések pénzügyi prioritásainak terén.

2. Az európai fegyverzeti együttműködés előmozdítása terén:

- új multilaterális együttműködési projektek elősegítése a CESDP jelenlegi és jövőbeni képességi igényeinek kielégítése érdekében;
- a már meglévő együttműködési programok koordinálása;
- költséghatékony és hatékony beszerzések előmozdítása;

3. Egy nemzetközileg is versenyképes európai védelmi felszerelési piac kialakítása

4. Az európai védelmi kutatás és technológia hatékonyságának javítása az alábbi módszerekkel:

- közös kutatási tevékenységek tervezése és koordinálása;
- a védelmi kutatási és technológiai szerződések kezelése.³¹

Ami az EDA szerveit illeti, vezetője a közös kül-és biztonságpolitikai főképviselő, aki felelős az EDA általános szervezetéért és működéséért, ő terjeszti az ügynökség éves jelentéseit a Tanács elé, felel a harmadik országokkal és más szervezetekkel kötendő adminisztratív megállapodások tárgyalásaiért.

Az Irányítóbizottság az EDA döntéshozó szerve, amely minden résztvevő tagállam egy-egy képviselőjéből és a Bizottság egy képviselőjéből áll. Az Irányítóbizottság évente legalább két ülést tart a védelmi miniszterek szintjén, egyébként a védelmi miniszterek képviselői vesznek részt az ülésein. Kivételesen különleges összetételben is ülésezhet, például nemzeti védelmi kutatási igazgatók, nemzeti fegyverzeti igazgatók, politikai igazgatók szintjén. Az Irányítótanács feladat többek között a Tanács elé terjesztendő jelentések jóváhagyása, az EDA éves munkatervének és költségvetésének elfogadása, az ügyvezető igazgatónak és helyettesének kinevezése, az EDA és harmadik felek közötti adminisztratív megállapodások megkötése.

Az ügyvezető igazgató – akit az Irányítóbizottság nevez ki három évre – az EDA vezetőjének és az irányítótanács irányítása alatt működik. Feladata az EDA éves munkatervének végrehajtása, az irányítóbizottság munkájának előkészítése, az ügynökség napi ügyvezetése, a személyi és biztonsági kérdések irányítása.

3.1.3. A CESDP katonai misszióinak finanszírozása és az Athena Mechanizmus

A CESDP-nek keretet adó közös kül-és biztonságpolitikát létrehozó Maastrichti Szerződés 28. cikke tartalmazza az európai kül-, biztonság- és védelempolitikára vonatkozó pénzügyi rendelkezéseket. Ennek értelmében az Európai Unió intézményeinek a CFSP és a CESDP területén felmerült igazgatási kiadásai az Unió költségvetését terhelik, csakúgy mint a működési kiadások. Kivételt képeznek azonban a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadások, illetve azok az esetek, amelyeket a Tanács egyhangú döntéssel meghatároz. Ha a kiadások nem az EU költségvetését terhelik, azok a bruttó nemzeti termék-kulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve ha a Tanács egyhangúlag másként nem határoz. A konstruktív tartózkodást bejelentő tagállamok nem kötelesek hozzájárulni az érintett katonai vagy védelmi vonatkozó művelet kiadásaihoz. A 28. cikk értelmében tehát az EU polgári műveleteinek finanszírozása az EU költségvetéséből történik, a katonai misszióké azonban nem. Korábban minden egyes katonai misszió esetén ad hoc finanszírozási rendszert kellett felállítani, azonban a volt jugoszláv Macedón Köztársaságban megindított Concordia és a Kongói Demokratikus Köztársaságban megindított Artemis műveletek finanszírozási nehézségei rávilágítottak arra, hogy szükség lenne egy állandó finanszírozási mechanizmust kialakítani az CESDP katonai műveleteinek előkészítési és közös költségeinek biztosítására.

A 2004. február 23-án elfogadott 2004/197/CFSP tanácsi határozat hívta életre az Athena Mechanizmust, amely az EU katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei során felmerülő közös költségek finanszírozását biztosítja. Közös költségnek minősül többek között minden katonai művelet esetében a Műveleti Parancsnoksággal, a Haderő Parancsnoksággal kapcsolatos kiadások, a szállítási költségek, infrastruktúra (a misszió végrehajtásá-

³¹ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai III.* ChartaPress Kft. 2005. 413–414. p.

hoz nélkülözhetetlenül szükséges utak, vasút, repülőtér, villany-és vízellátás), egészségügyi szolgáltatás (sürgősségi egészségügyi evakuációs költségek, amennyiben az ellátás nem biztosítható a művelési területen). Az Athena pénzügyi forrásai a tagállamoktól származik, azok GDP-jük arányában kötelesek hozzájárulni a mechanizmus működéséhez, kivéve, ha a Tanács másként nem határoz. Átlagosan a katonai missziók kiadásainak 10 százalékát finanszírozzák az Athenán keresztül, míg a fennmaradó 90 százalékot a műveletben részt vevő tagállamok GDP arányos hozzájárulásából fedezik, amely meglehetősen nagy terhet ró az érintett tagállamokra. Eppen ezért a 2008-as francia elnökség prioritásai között szerepelt az Athena Mechanizmus pénzügyi forrásainak növelése, azonban nem sikerült konszenzust elérni a tagállamok között.

3.2. A CESDP polgári dimenziója

3.2.1. A polgári képességek

Már a CESDP létrehozatalának évében, 1999-ben megfogalmazódott a polgári válságkezelés fontossága és ezzel összefüggésben a polgári missziókhöz szükséges képességek területén jelentkező igények és hiányosságok, valamint a már meglévő eszközök számbavételének szükségessége. Mindezt a koszovói háború és annak tanulságai indokolták. Az 1999. decemberi helsinki EU csúcson beterjesztett elnökségi következtetések kiemelten foglalkoztak a nem katonai válságkezelés kérdésével. A dokumentum szerint az 1999. júniusi EU csúcstól – ahol az EiT megbízta az elnökséget azzal, hogy kezdje meg a tagállamok polgári válságkezelési eszközeivel és tapasztalataival kapcsolatos munkát- megkezdődött a tagállamok és az Unió erőforrásainak számbavétele, amelyet az Unió tekintetében a 11044/99 REV1, a tagállamok vonatkozásában pedig a 12323/99 számú dokumentum tartalmaz. Az összeállított leltárak alapján megállapítható, hogy mind a tagállamok, mind az Unió a polgári válságkezelés számos területén rendelkezik erőforrásokkal, például a rendőrség, humanitárius segítségnyújtás, közigazgatás és jogi újjáépítés, kutatás és mentés, választási és emberi jogi megfigyelés. Ugyanakkor a kialakuló válsághelyzetekre adandó gyorsabb és hatékony reagálás érdekében az Uniónak fokoznia kell az erőforrásait, képességeit, valamint fokozni kell a tagállamok közötti együttműködés hatékonyságát. Ennek érdekében megfogalmazásra került egy nem katonai válságkezelési *Akcióterv*, amely az alábbi célokat tűzi ki:

- a nemzeti, kollektív és nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés és reakciókészség fokozása, a párhuzamok kiküszöbölése és a hatékonyság javítása érdekében, fenntartva az egyes résztvevők rugalmas döntési jogát egy adott válságban az eszközök és képességek felajánlását illetően;
- az EU részvételének fokozása és elősegítése más szervezetek, például az ENSZ és az EBESZ válságkezelő tevékenységében, valamint az önálló EU műveletekben;
- a pillérek közötti koherencia biztosítása.

A fenti célok elérése érdekében a tagállamoknak és az Uniónak gyorsreagálású képességeket kell kialakítaniuk, különös tekintettel civil rendőri képességekre, folytatni kell a nemzeti és az uniós erőforrások leltárát, adatbázist kell létrehozni az eszközökre, képességekre és szakértelemre vonatkozóan, valamint a polgári válságkezeléssel kapcsolatos információk napra készen tartására és megosztására. A Bizottság együttműködésével egy nem

katonai válságkezelési mechanizmust kell kialakítani a Tanács Főtitkárságánál, ezen keresztül történne az adatbázis kezelése, az EU polgári képességeinek koordinálása, valamint a pillérek közötti koherencia elősegítése. A polgári missziók megfelelő finanszírozása érdekében gyors finanszírozási mechanizmusok felállítása szükséges.³²

A Tanács 2000 májusában hozta létre a Polgári Válságkezelési Bizottságot (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management-CIVCOM) azzal a megbízatással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre.

Az EiT 2000 júniusában Santa Maria da Feirában megrendezett találkozója mérföldkőnek tekinthető az EU nem katonai válságkezelésének fejlődéstörténetében, ugyanis itt kerültek meghatározásra a polgári válságkezelés kiemelt területei: a rendőrség, a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása, polgári védelem.

1. A rendőrség:

- felismerve a rendőrség központi szerepét a nemzetközi válságkezelési műveletekben, a tagállamok vállalták, hogy fokozzák képességeiket a rendőrtisztek biztosítása terén azon nemzetközi rendőri műveletek számára, amelyek lebonyolításához önkéntes alapon hozzájárulásukról döntöttek;
- a tagállamok több lépcsőben fejlesztik rendőri képességeiket, és a végcél 2003-ra egy 5000 fős rendőri kontingens biztosítása a nemzetközi missziók számára, amelyből 1000 fő 30 napon belül bevezethető;
- az EU rendőri képességeinek alkalmazása vagy egy nemzetközi szervezet, például az ENSZ, illetve az EBESZ felkérésére történhet, vagy pedig egy önálló EU rendőri művelet során;

2. A jogállamiság megszilárdítása:

- a rendőrség területén folyó intenzív munkához szükségszerűen párosulnia kell más területeken végzett tevékenységeknek, elsősorban a bírói és a büntető jogi rendszer helyreállításának. Ennek érdekében a tagállamok bírákat, ügyészeket és büntető jogi szakembereket választhatnak ki, akik rövid felkészítés után alkalmazhatók a béketámogató műveletekben;
- az EU célul tűzheti ki a bírók és büntetőjogi szakértők kiválogatásának és kiképzésének segítségét szolgáló irányelvek kialakítását együttműködve az ENSZ-szel, az EBESZ-szel és az Európa Tanáccsal;
- az EU mérlegelheti a műveleti területek bírósági és fogvatartási infrastruktúrájának megerteremtéséhez és felújításához nyújtandó támogatás módjait.

3. A polgári közigazgatás támogatása:

- a tagállamok mérlegelhetik a polgári közigazgatási szakemberek kiválasztását, kiképzését és alkalmazását egy összeomlott közigazgatási rendszer újrászervezésének segítése érdekében;

³² VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* ChartaPress Kft. 2003. 97–98. p.

- a tagállamok fontolóra vehetik a helyi tisztségviselők képzésének felvállalását.

4. Polgári védelem:

- különbséget kell tenni a polgári védelem válságkezelés keretén belül végrehajtott műveletei és az egyéb katasztrófa-elhárítási műveletek között, amelyek sajátos jelleggel bírnak;
- lehetővé kell tenni, hogy a válságkezelés keretein belül igénybe lehessen venni a tagállamok már létező polgári védelmi képességeit, amelyeket eddig elsősorban a katasztrófa-elhárítás során alkalmaztak.

A 2000. decemberi nizzai EU csúcspresztársági következtetése szerint a Polgári Válságkezelési Bizottság az alábbi elveket és követelményeket fogalmazta meg a rendőrségi képességekkel összefüggésben:

- a megbízatások teljes skálája: az EU képes kell, hogy legyen a rendőri missziók teljes skálájának végrehajtására, a tanácsadástól a segítségnyújtáson és a képzés támogatásán keresztül egészen a helyi rendőri erők helyettesítéséig;
- egyértelmű hatáskör és megfelelő mandátum: az EU rendőri erejének alkalmazása világosan meghatározott vezérelveket igényel, az erők feladatainak, jogkörének valamint a mandátumuk tekintetében;
- integrált megközelítési mód: a petersbergi feladatok terén folytatott uniós tevékenység erős összhangot követel meg a katonai és a polgári komponensek között, ezért azoknak integrált tervezési folyamatban kell részt venniük és tevékenységüket koordinálva kell végezniük;
- szoros együttműködés a nemzetközi szervezetekkel: Az EU-nak biztosítania kell, hogy erőfeszítései konzisztensek legyenek az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács tevékenységével, kerülve ugyanakkor a fölösleges párhuzamosságokat.

A Guatemalában, Horvátországban, Albániában, Mostarban, El Salvadorban, Bosznia-Hercegovinában, Kelet-Timorban és Koszovóban szerzett tapasztalatok alapján két nagyon fontos rendőrségi feladat fogalmazódott meg a polgári válságkezelés keretein belül: egyrészt a helyi rendőrség támogatása, másrészt a helyi rendőrség helyettesítése. A helyi rendőrség támogatása lényegében a helyi rendőrség oktatását, kiképzését, segítségét, tevékenységük figyelemmel kísérését és a tanácsadást jelenti. A helyi rendőrség helyettesítése során az európai rendőri erők látják el a közrend védelmét, a közlekedés-rendészetet, a bűnügyi nyomozati tevékenységet, a szabálysértések kivizsgálását, a személy-és vagyónvédelmet, valamint nyilvános zavargások esetén a rendfenntartást. Ez utóbbi esetben számolni kell annak a lehetőségével, hogy a helyzet kicsúszik az európai rendőri erők ellenőrzése alól, amelynek következtében szükségessé válhat a támogató katonai erők bevetése.

A polgári válságkezelés másik három prioritásával kapcsolatban a 2001. júniusi göteborgi Európai Tanácson születtek új célkitűzések.

1. A jogállamiság megszilárdítása:

Az EU nagy fontosságot tulajdonít a jogállamiság erősítésének, mert az a béke és a biztonság konszolidációjának előfeltétele. A helyi rendőri erők újjászervezésére és megerősítésére

sére tett erőfeszítések ugyanis csak akkor lehetnek tartósan sikeresek, ha a rendőrséget működőképes bírósági és büntetés-végrehajtási rendszer támogatja. A jogállamiság erősítését célzó missziók feladata elsősorban a helyi intézmények megerősítése tanácsadás, kiképzés vagy megfigyelési tevékenység útján. A helyi erők hiánya esetében azonban felhatalmazást kaphatnak végrehajtó funkciók ellátására is, de a helyi bírósági és büntetés-végrehajtási rendszerek újjászervezését a lehető legrövidebb időn belül meg kell kezdeni. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a bírók, ügyészek és más a jogállamiság terén alkalmazható tisztségviselők és szakemberek kiképzését és felkészítést a missziók számára. Ezért önkéntes alapon kötelezettséget vállalnak arra, hogy 2003-ig képesek lesznek egy 200 fős szakember gárdát felállítani, akik megfelelően felkészültek a jogállamiság erősítését célzó válságkezelési műveletekre.

2. A polgári közigazgatás támogatása:

Reagálva a közigazgatási szakemberek iránti egyre növekvő igényekre a válságkezelési műveletekben, az Európai Unió önként jelentkező igazgatási dolgozókból olyan állományt állít össze 2003-ig, amely képes a válságkezelési műveletekkel kapcsolatos polgári közigazgatási feladatok ellátására és rövid időn belül bevethető. Az így létrejövő uniós szakértőgárda feladatai alapvetően három területre összpontosulnak:

- központi államigazgatási funkciók: lakosság-nyilvántartás, tulajdon-nyilvántartás, politikai testületek választása, kinevezése, adózás, helyi közigazgatás, vámszervek;
- szociális funkciók: oktatás, szociális szolgáltatások, egészségügyi és orvosi szolgáltatások;
- infrastrukturális funkciók: víz-és energiaellátás, telekommunikáció, közlekedés, hulladékkezelés.

A szakértőgárda képes kell hogy legyen a tanácsadásra, kiképzési és megfigyelői tevékenységre, valamint adott esetben végrehajtói feladatot ellátására a fenti területeken.

3. Polgári védelem:

A tagállamok vállalták, hogy 2003-ig felállítanak:

- 2–3 értékelő és/vagy koordináló csoportot, amelyek a helyzettől függően 3–7 órán belül bevetethők;
- egy 2000 fős rövid időn belül alkalmazható polgári védelmi intervenciócsapatot;
- kiegészítő vagy speciális forrásokat a kompetens szolgálatoktól vagy társadalmi szervezetektől az egyes válságok során jelentkező igények kielégítése érdekében, amelyek 2–7 napon belül bevetethők.

Mivel a polgári védelem szervezete tagállamonként eltérő, és a tagállamok különböző forrásokat és szervezeteket vesznek igénybe a válságkezelés kapcsán, ki kell alakítani a polgári védelmi intervenciócsapatok átfogó kiképzési és gyakorlatozási koncepcióját.

2003. január 1-jén kezdődött az EU első polgári válságkezelési művelete, az EU katonai missziója Bosznia-Hercegovinában (EUPM), majd ezt követte nem sokkal a volt jugoszláv Macedón Köztársaság területén indított EUPOL Proxima. A Nyugat-Balkánon szerzett ta-

pasztalatok számos kihívásra mutattak rá a nem katonai válságkezelés terén. 2004 májusában az Európai Unió 10 kelet-közép-európai taggal bővült, amelyek számos erőforrással és tapasztalattal rendelkeztek. Ezek az események, és a további válságkezelési műveletek iránti igény 2004-től újabb lendületet adtak a polgári képességfejlesztés folyamatának. A 2004-es év kapcsán három eredményről lehet beszélni: a júniusi brüsszeli EiT-en elfogadott *Polgári Válságkezelési Akcióterv (Action Plan for Civilian Aspects of ESDP)*, a 2004. novemberében megtartott polgári képességfelajánlási konferencia és a decemberi *Polgári Fő Célkitűzés 2008 (Civilian Headline Goal 2008)* című dokumentum.

A Polgári Válságkezelési Akcióterv szerint a 2003 decemberében elfogadott *Európai Biztonsági Stratégia* egyrészt megerősítette azt a korábbi szándékot, hogy az EU egy ENSZ-en belüli hatékony multilateralizmusra épülő nemzetközi rend kialakításán fáradozik, amelyben fokozottabb nemzetközi szerepvállalásra törekszik, másrészt felhívja a figyelmet az új globális kihívásokra, amelyekre az Európai Uniónak reagálnia kell. Ezek a célkitűzések pedig a polgári válságkezelés területén is további képességfejlesztéseket igényelnek:

- bővíteni kell azon szaktudás skáláját, amelyet az Unió a polgári műveletei során igénybe vehet, különösen hasznos az emberi jogok, a politikai kapcsolatok, a biztonsági szektor reformja, a közvetítés, a határőrizet, lefegyverzés, leszerelés terén szerzett tapasztalatok alkalmazása. Az EU-nak biztosítania kell, hogy ezek a szakértők rendelkezésre álljanak a jövőbeni nem katonai válságkezelési műveletekben;
- fokozni kell az EU katonai és polgári válságkezelési műveleteinek egymást erősítő hatását, elsősorban a képességek kialakítása, a műveletek tervezése és végrehajtása során;
- fokozni kell a tagállamok nemzeti polgári válságkezelési képességei közötti interoperabilitást a közös kiképzésen és gyakorlatokon keresztül
- az EU-nak folytatnia kell a párbeszédet és a gyakorlati együttműködést a polgári válságkezelés területén.³³

2004. november 22-én Brüsszelben került sor a polgári képességfelajánlási konferenciára, amelynek miniszteri nyilatkozata szerint a tagállamok szükségesnek tartják egy polgári fő célkitűzés kidolgozását annak érdekében, hogy kijelöljék az új kihívásokra reagáló új célkitűzéseket és meghatározzák az ezek eléréséhez szükséges eszközöket. Az EU-nak fejlesztenie kell azon képességét, hogy többfunkciós nem katonai válságkezelési forrásokat tudjon bevetni. Franciaország, Olaszország, Hollandia, Portugália és Spanyolország kezdeményezte egy európai csendőrség (European Gendarmerie Force- EGF) felállítását, és megtették felajánlásukat. Az EGF-et bonyolultabb válságkezelési forgatókönyvek esetén tervezik bevetni a közrend és a közbiztonság biztosítása érdekében. A konferencia az alábbi feladatok ellátását tartotta szükségesnek a jövőbeni polgári CESDP missziók sikere érdekében:

- megfelelő műveleti tervezési és támogató képességek kialakítása a Tanács Főtitkárságán belül, annak érdekében, hogy az EU képes legyen egyidejűleg több műveletet megindítani és végrehajtani;
- megfelelő pénzügyi források biztosítása;

³³ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai II.* ChartaPress Kft. 2004/2005. 122–129. p.

- a jelenlegi beszerzési szabályok módosítása, abból a célból, hogy azok ne képezhesék a jövőben válságkezelési misszió megindítását;
- annak biztosítása, hogy az EU és a tagállamok alkalmasak legyenek képességeiket rövid riasztási időn belül alkalmazni.³⁴

A 2004. december 16–17 között megtartott EiT fogadta el a *Polgári Fő Célkitűzés 2008* című dokumentumot, amely leszögezi, hogy a civil dimenzió fejlesztése része az EU általános politikájának, amely során a civil és katonai eszközök felhasználásával koherens választ ad a válságkezelési feladatok teljes spektrumában. Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy egy válság bekövetkezése előtt megelőző tevékenységek formájában cselekedjen, mivel az időben történő beavatkozás megakadályozhatja a helyzet további romlását. Mivel az EU polgári válságkezelési műveletei iránti igény folyamatosan növekszik, ezért az Uniót képessé kell tenni arra, hogy több missziót is végrehajthasson különböző beavatkozási területeken. Felmerült továbbá annak szükségessége is, hogy a válságkezelési missziókat hosszabb ideig legyen képes az EU fenntartani. A fenti célok elérése érdekében négy lépést határoz meg a dokumentum:

1. alapvető tervezési feltételezések és illusztratív scenáriók kidolgozása arra vonatkozóan, hogy az EU-nak milyen jellegű polgári missziókat kellene a jövőben elindítania (végrehajtási idő 2005. április);

2. képesség-igény lista kidolgozása (végrehajtási idő 2005. április): a scenáriók alapján megállapított műveletekhez szükséges igényeket (állomány, felszerelés, tervezési, logisztikai és misszió-támogatási eszközök, irányítási és vezetési képességek) számba kell venni;

3. a civil képesség-igény listához nyújtott nemzeti hozzájárulások értékelése és a képességbeli hiányosságok feltárása (végrehajtási idő 2005 vége). Az igények meghatározása után a tagállamok meg fogják erősíteni kötelezettségvállalásaikat egy civil képességfejlesztési konferencián, a tagállami hozzájárulásokat pedig a Politikai és Biztonsági Bizottság valamint a Polgári Válságkezelési Bizottság fogja értékelni;

4. a civil fő célkitűzés folytatása: ennek során rendszeres felülvizsgálati rendszert kell kialakítani a képességi követelmények teljesítésének nyomon követésére.³⁵

3.2.2. A polgári válságkezelés pénzügyi forrásai

A Maastrichti Szerződés 28. cikke értelmében a CESDP keretében végrehajtott polgári válságkezelési műveletek kiadásait az EU költségvetéséből kell fedezni. Az EU költségvetésének negyedik címe tartalmazza az EU külkapcsolataira (és ezen belül a CFSP-re, valamint a CESDP-re) fordított összegeket. A 2007 és 2013 közötti pénzügyi időszakban a közös kül- és biztonságpolitika költségvetése megközelítőleg 2 milliárd euro, ami azt jelenti, hogy éves szinten átlagosan 290 millió euro jut a CFSP-re. Habár az elmúlt néhány évben nőtt a CFSP büdzséje, még mindig nagyon kis százalékát adja az EU külkapcsolataival összefüggő területekre fordított összes költségvetési támogatásnak (a 2007–2013 közötti időszak esetében a CFSP költségvetése mindössze 3,5%-a az EU külkapcsolataira fordított

³⁴ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai III.* ChartaPress Kft. 2005. 79–81. p.

³⁵ VINCZE HAJNALKA – PÓTI LÁSZLÓ – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai III.* ChartaPress Kft. 2005. 126–130. p.

összegnek).³⁶ Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a CFSP büdzséje nem az egyetlen forrása az EU biztonságpolitikájának és azon belül is a válságokkal kapcsolatos tevékenységnek. A külkapcsolatokban szintén érintett Európai Közösségek pillérében a Bizottság számos földrajzi és tematikus pénzügyi eszközt fejlesztett ki és kezelt, amelyek fontos szerepet töltenek be a válságmegelőzés, a válságkezelés és a konfliktusokat követő békeépítés finanszírozásában.

Az 1. számú táblázat az EU költségvetésének negyedik címe alá tartozó külkapcsolati területek pénzügyi forrásait tartalmazza a 2007 és 2013 közötti időszak vonatkozásában.

1. sz. táblázat

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFSP	159,2	285	243	281	327	363	406
IPA	1.263	1.497	1.518	1.593	1.797	1.936	2.024
ENPI	1.653	1.675	1.617	1.553	1.704	1.917	2.089
DCI	2.179	2.250	2.375	2.416	2.506	2.574	2.723
EIDHR	140	147	157	156	163	169	176
IFS	139	181	188	220	290	362	442
HUMA	732	931	777	800	825	850	875

Forrás: GIOVANNI GREVI – DAMIEN HELLY – DANIEL KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 91. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27.

A számok millió euroban értendők.

CFSP=Common Foreign and Security Policy; IPA=Instrument for Pre-accession Assistance; ENPI=European Neighbourhood and Partnership Instrument; DCI=Development Cooperation Instrument; EIDHR= European Instrument for Democracy and Human Rights; IFS= Instrument for Stability; HUMA= Humanitarian Aid.

A CFSP keretén belül működő polgári válságkezelési műveletek pénzügyi forrási szintén növekvő tendenciát mutatnak, ahogyan az a 2. számú táblázatból is kitűnik.

³⁶ GIOVANNI GREVI – DAMIEN HELLY – DANIEL KEOHANE (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 90. p. www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27

2. sz. táblázat

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
CFSP	46,3	62,6	62,6	102,6	159,2	285	243
Polgári válságkezelés		44,2	58,6	79,7	135,6	250,5	210*

Forrás: GIOVANNI GREVI-DAMIEN HELLY-DANIEL KEOHANE (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999–2009) www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf 2010.09.27. A számok millió euróban értendők.

2007 és 2008 során a CESDP polgári dimenziójának pénzügyi forrásnövekedése azzal magyarázható, hogy két nagyszabású polgári válságkezelési missziót indított el az EU, az EUPOL Afganisztánt és az EULEX Kosovót.

Mivel a polgári válságkezelési műveletek az Unió költségvetése alá tartoznak, ezért említést kell tennünk a költségvetés elfogadásával kapcsolatos problémákra. A Bizottság javaslata alapján a Tanács és az EP dönt a CFSP költségvetéséről, ezért a két intézmény közötti párbeszéd döntő fontosságú, azonban a gyakorlatban sokszor adódtak anomáliák az EP és a Tanács közötti együttműködésben, amely megakaszthatja, és jelentősen lelassíthatja a CFSP költségvetésének meghozatalát (lásd a 2.5. pontban leírtakat). A 2006-ban elfogadott *Intézményközi Megállapodás (Inter-institutional Agreement)* eredményeképpen ugyanakkor fejlődés érzékelhető a Tanács és az EP CFSP-büdzsét illető együttműködésében.

* becslült adat

Az Európai Unió katonai és polgári missziói³⁷

Befejezett műveletek:

A Nyugat-Balkánon:

A Concordia (EU Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia) az EU katonai missziója volt Macedóniában. Ez volt az EU első katonai jellegű művelete, amelynek során először került alkalmazásra a Berlin Plusz megállapodás, amelynek értelmében az EU NATO képességeket vett igénybe. A 2003-ban lezajlott misszió célja Macedónia stabilitásának elősegítése volt.

Az EUPOL Proxima (EU Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia) az EU rendőri művelete volt Macedónia területén 2003 és 2005 között. A cél a macedón rendőrség szervezeti átalakítása és a szervezett bűnözés elleni harc elősegítése volt.

Az EUPAT (EU Police Advisory Team in the Former Yugoslav Republic of Macedonia) szintén rendőri misszió volt 2005 és 2006 között, amely a hatékony macedón rendőrség megteremtését segítette.

A Dél-Kaukázusban:

Az EUJUST Themis (EU Rule of Law Mission to Georgia) az EU jogállamiságot segítő missziója volt Grúziában 2004-2005-ben. Feladata a grúz központi kormányzat magas rangú tisztviselőinek továbbképzése volt

Délkelet-Ázsiában:

Az AMM (Aceh Monitoring Mission) az Indonéziában 2005 és 2006 között fenntartott megfigyelői misszió, amelynek feladata az indonéz kormány és a Szabad Acehért Mozgalom által aláírt békeszerződés végrehajtásának felügyelete volt.

Afrikában:

A Darfur (EU Support to the African Union Mission in Darfur) az EU AMIS-támogató művelete volt Szudán Darfúr nevű tartományában. A 2005-2007 között megvalósított akció célja -az Afrikai Unió felkérésére- afrikai katonák kiképzése, stratégiai szállítások lebonyolítása, illetve rendőri segítségnyújtás volt.

Az Artemis (EU Military Operation in the Democratic Republic of the Congo) az EU kongói katonai küldetése volt 2003 során. A fő célja a térség stabilitásának biztosítása, illetve a humanitárius helyzet javítása volt.

Az EUPOL Kinshasa (EU Police Mission in Kinshasa) az EU rendőri missziója volt 2005 és 2007 között. Ez volt az EU első civil missziója Afrikában.

³⁷ 2010. szeptemberi állapot

EUFOR RD Congo (EU Military Operation in the DR of the Congo) szintén az EU katonai missziója volt Kongóban, amelyet az ENSZ-misszió támogatására hoztak létre 2006. július 30-án a választásik idejére. 2006. november 30-án fejezte be működését.

Az EUFOR Tchad/RCA (EU Military Operation in Tchad/RCA) az EU Csádban/Közép-afrikai Köztársaságban működő katonai akciója, amely 2008. március 15-től 2009. márciusáig látta el a csádi menekülttáborok lakói biztonságának védelmét és a humanitárius segítségszállítmányok célba juttatásának garantálását,

Folyamatban lévő műveletek:

A Nyugat-Balkánon:

Az EUFOR-Althea (EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina) az EU katonai művelete Bosznia-Hercegovinában, amelyet az Európai Unió Tanácsa az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1575. sz. határozata alapján 2004 decemberében indított el. Az EU művelete a NATO boszniai SFOR küldetésének befejezését követte, igénybe véve bizonyos NATO-képességeket.

Az EUPM (EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina) az EU rendőri missziója Boszniában, amely 2003-ban kezdte meg a működését, és célja a helyi rendőri erők fejlesztése a szervezett bűnözés elleni harc hatékonyságának növelése érdekében.

Az EULEX Kosovo (EU Rule of Law Mission in Kosovo) az Unió koszovói jogállamisági missziója, amely működését a Tanács 2008. február 16-i döntése alapján kezdte meg működését. Feladta, hogy fokozatosan átvegye az ENSZ közigazgatási missziójának (UNMIK) funkcióit.

A Dél-Kaukázusban:

Az EUMM Georgia (European Union Monitoring Mission to Georgia) az EU grúziai civil megfigyelő missziója, amely a 2008. augusztus 8-án kitört grúz-orosz konfliktus megoldására adandó uniós válaszként értelmezhető. Az Európai Unió Tanácsa 2008. szeptember 1-jén döntött a felállításáról. A megfigyelő misszió célja a stabilizálás, a normalizálás és a bizalomépítés.

A Közel-Keleten:

Az EUPOL COPPS (EU Police Mission in the Palestinian Territories), az EU palesztinai rendőrségi küldetése keretében a hatékony palesztin rendőrség létrehozását segítik elő 2006. január 1. óta.

Az EU BAM Rafah (EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories) az EU határellenőrzést támogató missziója Rafahban. 2005. november 30-án indult, célja megfigyelői feladatok ellátása a gázai övezet és Egyiptom közötti nemzetközi határátkelőhelyen.

Az EUJUST LEX (EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq) az EU Irakra irányuló jogállamisági küldetése, amely 2005. július 1-jével kezdte meg működését Brüsszelben és a tagállami fővárosokban. Feladata magas beosztású igazságügyi tisztviselők, rendőrtisztek, büntetés-végrehajtási szakemberek képzése.

Ázsiában:

Az EUPOL Afghanistan (EU Police Mission in Afghanistan) az EU rendőri missziója Afganisztánban, amelyet 2007. május 30-án indítottak el 3 éves időtartamra. Célja egy hatékonyan működő afgán rendőrség felállítása, közigazgatás-építés és ezáltal a jogállamiság kialakulásának, megerősödésének támogatása.

Afrikában:

Az EU SSR Guinea-Bissau (EU Mission in Support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau) Bissau-Guinea biztonsági szektorának reformját előmozdító EU küldetés.

Az EUPOL RD Congo (EU Police Mission in the DR of the Congo) az EU kongói rendőri missziója, amely 2007. július 1-jén kezdte meg működését, és feladata a rendőrség, illetve az igazságügy átalakítása.

Az EUSEC RD Congo (EU Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo) az Európai Unió biztonsági szektor átalakítást segítő programja a Kongói Demokratikus Köztársaság területén, amelynek célja a kongói hadsereg reformjának elősegítése.

Az EUTM Somalia (European Union training mission to contribute to the training of Somali security forces) 2010. január 25-én a Tanács úgy döntött, hogy katonai missziót indít Szomáliába a helyi biztonsági erők megerősítésére

Az EUNAVFOR Somalia 2008-ban indult meg az EU első tengeri missziójaként, és fő célja a Szomália partjainál tapasztalható kalózkodás visszaszorítása. 2010. június 14-én a Tanács úgy döntött, hogy meghosszabbítja a misszió mandátumát 2012. december 12-ig.

2. sz. melléklet

Az európai és az amerikai védelmi kiadások összehasonlítása 2005 és 2008 között³⁸

1. sz. táblázat

2005

	Európa	Amerikai Egyesült Államok
Összes védelmi kiadás	193 milliárd euro	406 milliárd euro
Védelmi kiadások a GDP arányában	1,81 %	4,06 %
Az egy főre jutó védelmi kiadások	425 euro	1363 euro

Forrás: www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=178 2010. 09. 30.

2. sz. táblázat

2006

	Európa	Amerikai Egyesült Államok
Összes védelmi kiadás	201 milliárd euro	491 milliárd euro
Védelmi kiadások a GDP arányában	1,78%	4,7%
Az egy főre jutó védelmi kiadások	412 euro	1640 euro

Forrás: www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Facts&id=310 2010. 09. 30.

³⁸ Az európai adatok csak az Európai Védelmi Ügynökségben résztvevő tagállamokból származó adatokat tartalmazzák.

3. sz. táblázat

2007

	Európa	Amerikai Egyesült Államok
Összes védelmi kiadás	204 milliárd euro	454 milliárd euro
Védelmi kiadások a GDP arányában	1,69%	4,5%
Az egy főre jutó védelmi kiadások	417 euro	1504 euro

Forrás: www.eda.europa.eu/defencefacts/ 2010. 09. 30.

4. sz. táblázat

2008

	Európa	Amerikai Egyesült Államok
Összes védelmi kiadás	200 milliárd euro	466 milliárd euro
Védelmi kiadások a GDP arányában	1,6 %	4, %
Az egy főre jutó védelmi kiadások	406 euro	1532 euro

Forrás: www.eda.europa.eu/defencefacts/ 2010. 09. 30.

KRISZTINA JUHÁSZ

THE EVOLUTION, INSTITUTIONAL SYSTEM AND CAPABILITIES
OF THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE
EUROPEAN UNION

(Summary)

The Common European Security and Defence Policy (CESDP) was born in the frame of Common Foreign and Security Policy (CFSP) after the british-french bilateral St. Malo conference in 1998. The St. Malo Declaration stated that the European Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises. In the first part of the study I survey the most important steps of the evolution of CESDP from the St. Malo Declaration to the Berlin Plus Agreement.

In the last ten years EU governments have achieved a lot of results. They established the institutional framework of the CESDP focused on the Council of the European Union in consideration of the inter-governmental cooperation of this policy area. The new institutions like Political and Security Committee, Military Committee, Military Staff, Committee for Civilian Crisis Management were crucial assumptions of the EU's autonomous military and civilian crisis management missions. At the same time there are some important challenges in the institutional and decision-making system of the CESDP. On the one hand the cooperation among the several CESDP institutions isn't always adequate, and on the other hand unanimity slows down the decision-making, although by means of the constructive abstention it is possible to adopt an unanimous decision without the abstaining Member State(s). The second part presents the institutional architecture and

decision-making system of the CFSP and CESDP, including the provisions of the Lisbon Treaty.

One of the biggest challenges for CESDP since 1999 has been finding adequate resources and capabilities for it to contribute to international security. Since 2003 more than 20 civil and military missions have been launched by the European Union, and these operations have helped to indicate which capability priorities should be pursued, and some progress have been made over the last decade. Part three analyses the military, civil capabilities and financial resources of CESDP .