

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

GOTHÁRD PÉTER - KISS ANDRÁS

A XX. század végére az antagonisztikus szembenállás által meghatározott világ átalakult, a bipoláris világrendszer felbomlott. A kelet-nyugati szembenállás, a nukleáris elrettentés és a kölcsönös fenyegetés politikáját új kihívások váltották fel, pontosabban olyan problémák is manifesztálódtak, amelyek a hidegháború alatt nem, vagy nem egészen kerültek felszínre.

A kilencvenes évek nagy tanulsága volt, hogy az államok növekvő mértékben olyan fenyegetéseknek vannak kitéve, amelyeket a biztonságpolitika hagyományos területvédelméhez kapcsolódó eszközeivel nem lehet megoldani (illetve, hogy az egyes veszélyforrások, azok aktivizálódásai egymást is indukálják és okozzák). Ez a jelleg fokozottan érvényesül a globalizálódó társadalmi és technológiai folyamatok felgyorsulásának időszakában. A demokráciákra jellemző modern, az új évezredhez alkalmazkodó biztonságpolitika a globalizációt objektív, történelmi folyamatnak tekinti, nem az ellen lép fel, hanem a negatív kísérőjelenségek, új veszélyforrások negligálására törekszik. Éppen ezért a biztonság felfogásában a hagyományos területvédelemmel szemben felértékelődött a konfliktus- és válságmegelőzés (a preventív megoldások és stratégiák kidolgozása), valamint a válságkezelés, nevezetesen azoknak a technikáknak a kifejlesztése, amelyek az érdekellentét hosszú távú megoldhatatlansága ellenére is alkalmasak az erőszak-alkalmazás megakadályozására, a konfliktusoktól sújtott területek ellenőrzésére, kiterjedésük korlátozására.¹

A kihívások differenciálódása a korábbi prioritásokat nem borította fel, de minden eddiginél komplexebb problémakezelést kívánt. Ennek előfeltétele lett a lehető leghatékonyabb együttműködés a nemzetközi közösség által alkotott szűkebb-tágabb környezetben. Megvalósulása a kooperáció és/vagy az integráció, a kor nemzetközi realitásaihoz való alkalmazkodás lehet, ez azonban a nemzeti szuverenitás önkéntes korlátozását feltételezi.

Az európai államok az integráció megvalósításában élen járnak. Az EU-t az a második világháború utáni felismerés szülte, hogy a nyugat-európai államoknak alapvető

¹ A biztonságfogalom jelentős „vertikális” és „horizontális” kibővülést mutatott. A biztonságfogalom „vertikális” (tematikai) kiterjedését mutatta olyan területek felértékelődése, mint a nemzetközi terrorizmus (hagyományos és a nukleáris, valamint a terrorizmus), a kábítószer-kereskedelem, a nukleáris reaktor-biztonság, a kisebbségvédelem, a migráció (pl. egy-egy államon belüli etnikai egyensúly felbomlása a menekültek beáramlásával), a veszélyes (nukleáris) anyagok kereskedelme, az illegális fegyverkereskedelem, illetve az NBC fegyverek ellenőrizetlen elterjedése (proliferáció) stb. A biztonságfogalom „horizontális” (földrajzi) kibővülését jelezte, hogy a kelet-nyugati, földrajzi értelemben is koncentrált katonai tömböket felváltotta a biztonságpolitikai fenyegetések földrajzi kiterjedése.

érdekek kapacitásai egyesítése, mivel külön-külön sem a világpolitikában, sem a világgazdaságban nincs elég nagy súlyuk érdekeik érvényesítésében.

Kérdés azonban, hogy a tagállamok az Európai Uniót tartják-e a megfelelő keretnek biztonságuk garantálására. Választ kell még találni arra is, hogy a második világháború utáni időszak sajátos körülményei között létrejött és komoly szerepet játszó szervezeteknek egymás mellett van-e létjogosultságuk egy lehetségeiben egységesedő világban, és melyek lehetnek az együttműködés lehetséges irányai. Munkánkban terjedelmi okokból elsősorban a biztonság- és védelempolitikai elemekre koncentrálnunk. A tanulmány ennek megfelelően a következő kérdésekkel foglalkozik: a közös kül- és biztonságpolitikai kialakulása és intézményei különös tekintettel a védelempolitikai elemekre, valamint a védelempolitika alakulása, ennek értékelése és a jövő kilátásai.

A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA KIALAKÍTÁSA FELÉ TETT LÉPÉSEK

Az Európai Unióról szóló szerződés² új alapokra helyezte a tagállamok külpolitikáját, miután a politikai együttműködés szintjéről előrelépett a föderatív hangzású „közös külpolitika” felé, és létrehozta az Európai Unió második pillérét, az ún. közös kül- és biztonságpolitikát.³ Meg kell jegyezni azonban, hogy a CFSP, neve ellenére nem tekinthető a szó szoros értelmében „közös” politikának. A CFSP továbbra sem közösségi politika, mint ahogy a valóban közös politikák esetében szokásos, hanem kormányközi alapon működő mechanizmus maradt. A CFSP a közösségi pillértől eltérően, tisztán kormányközi alapú együttműködésként jött létre, így a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei játszanak meghatározó szerepet irányításában.

A Maastrichtban létrehozott szerződés a közös kül- és biztonságpolitika fő céljaként az Unió közös értékeinek, érdekeinek és függetlenségének megőrzését, az Unió és tagállamai védelmének és biztonságának erősítését, a béke fenntartását, a nemzetközi biztonság megerősítését, a nemzetközi együttműködés ösztönzését, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és alapvető szabadságjogok fejlesztését határozta meg. A Maastrichti Szerződés kötelezte a tagállamokat, hogy tevékenységüket a nemzetközi szervezetekben hangolják össze, a dokumentum ezzel szemben rögzíti, hogy az EU politikája nem befolyásolhatja az egyes tagállamok védelem- és biztonságpolitikájának sajátosságait, beleértve például NATO-tagságukból adódó kötelezettségeiket.⁴

A Maastrichti Szerződés két jogforrást vezetett be a közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati működtetéséhez, a közös állásfoglalást és a közös akciót. A közös akcióról az egyezmény szerint a tagállamoknak egyhangúan, konszenzussal kellett döntést hozniuk, annak végrehajtása kötelező a tagállamokra. A szerződés a konszenzusos döntés-

² A szerződés aláírására 1992. február 7-én került sor Maastrichtban.

³ Common Foreign and Security Policy (CFSP)

⁴ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, Magyar Országgyűlés, 2001. 351. o.

hozatalt – az eljárási kérdések kivételével – általánossá tette a második pillérben.⁵ Végül de nem utolsó sorban a Szerződés deklarálta, hogy a közös kül- és biztonságpolitika magában foglal minden az EU biztonságával kapcsolatos kérdést, beleértve a közös védelmi politika lehetséges kialakítását, ami idővel elvezethet a közös védelemhez.

A CFSP intézményesülése felé Maastricht után az Amszterdami Szerződés jelentette a következő lépést. Létrehozta a Közös Kül- és Biztonságpolitika Főképviselőjének posztját (erre később Javier Solanat nevezték ki). Az amszterdami döntések célja az volt, hogy Unió készüljön fel az intézményi rendszer alapjainak kiépítésére, integrálja a Nyugat-európai Unió-t, valamint a hatékonyabb közös külpolitikai megjelenés megteremtése érdekében módosította a CFSP döntéshozatali és jogforrási rendjét és az egyes intézmények szerepét és a feladatokhoz közösségi forrásokat is rendelt. Némiképpen módosult a döntéshozatal mechanizmusa is.⁶

Ugyanakkor az amszterdami csúcstalálkozó után sem hárult el minden akadály az integráció e területe elől. A legkomolyabb ellenállást az Egyesült Királyság által vezetett NATO és USA párti országok fejtették ki. A vitát a Nyugat-európai Unió beolvasztásának kérdése jelentette. A közös védelem mellett álló országok az EU-ba, míg az atlantista országok a NATO-ba szerették volna integrálni a katonai szervezetet. Ebben a helyzetben hozott lényeges változást az a döntés, amelyben a brit Munkáspárt felülbírálta korábbi álláspontját és szorgalmazni kezdte a megegyezést ez ügyben.

1998 decemberében Saint Malóban, francia-brit találkozó keretében, szándéknyilatkozat született a közös védelem politika kialakításáról. A felek elhatározták, hogy megfelelő védelmi képességet és struktúrát kell kialakítani arra az esetre, ha a NATO nem tud, vagy nem akar cselekedni. Brit gondolatként itt merült fel az EU IV. pillérének megteremtése, vagyis a védelempolitika különválasztása a kül- és biztonságpolitikától. Ez azonban csak ötlet maradt, ugyanakkor sikerült megegyezni, hogy az Európai Uniónak meg kell kezdeni az Amszterdami Szerződésben foglalt rendelkezések⁷ végrehajtását, a közös védelempolitika kialakítását.

1999 áprilisában a NATO jubileumi washingtoni csúcsértekezletére elkészült az a keretdokumentum, amely szabályozta a Nyugat-európai Unió által vezetett műveletekben a NATO eszközeinek és képességeinek igénybevételét, továbbá bevonta a NYEU-t

⁵ Ezen a merev rendszeren az Amszterdami Szerződés (1997) oldott valamelyest, amely a jogforrások körét is bővítette.

⁶ Ezen a téren két újdonság látható. Az egyik a „konstruktív tartózkodás” abban az esetben, amikor a Tanács egyhangúlag szavaz, a másik a többségi szavazás alkalmazása közös cselekvések és a közös stratégián alapuló állásfoglalások esetén. Lásd erről bővebben: Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika a Nyugat-európai Uniótól az Alkotmányos Szerződésig. Akadémiai doktori értekezés Budapest., 2004. 242. o.

⁷ Az EU a NYEU petersbergi feladatait belefoglalta az uniós szerződésbe (A Szerződés aláírásának dátuma 1997. okt. 2.), felkérhette a NYEU-t ilyen jellegű műveletekre és előírnyozta az intézményi kapcsolatok építését.

a Szövetség védelmi tervezési folyamatába is.⁸ A probléma azonban továbbra is megoldatlan volt, az Európai Unió válságkezelési képességek nélkül maradt volna. Ezt ki-küszöbölendő Washingtonban döntés született arról is, hogy a NATO az Unió vezetete műveletekhez is kész rendelkezésre bocsátani eszközeit és képességeit, ugyanakkor az Észak-atlanti Szervezet elindította a Védelmi Képességek Kezdeményezését (DCI), hogy növelje a katonai szervezet jövőbeli, többnemzetiségű műveleteinek hatékonyságát a szövetség összes missziója számára. A DCI-ből eredő célkitűzések és az európai képességek megerősítését célzó EU-erőfeszítések kölcsönösen erősítették egymást.

1999. június 3-4-én az Európai Unió kölni csúcsertekezletén döntést született arról, hogy 2000 végéig az EU integrálni fogja magába a NYEU-t. Fontos pont, hogy valamennyi együttműködési forma és egyezmény fenntartja azt, hogy a kollektív védelemmel kapcsolatos feladatok továbbra is NATO keretei között maradjanak, és a NYEU csak a NATO-val kötött eseti egyezmények alapján rendelkezzen a szervezet eszközeivel. Ennek megfelelően a NYEU integrációja során csak az ún. petersbergi feladatokat⁹ vették át. *„A kölni csúcs összességében lefektette egy új alapokon nyugvó európai biztonsági és védelem politika lehetőségét, amely ugyanakkor elsősorban válságkezelési feladatok megoldására és nem közös védelem biztosítására hivatott.”*¹⁰ Tehát továbbra sem teremtődött meg a közös védelempolitika, de a csúcstalálkozó célul tűzte ki egy önállóan is alkalmazható európai védelmi képesség megteremtését.

1999. december 10-11. között Helsinkiben megtartott uniós csúcsertekezlete mérföldkő volt a közös európai biztonság-és védelempolitika kialakításában. Helsinkiben megszülettek azok a döntések, amelyek lehetővé tették az amszterdami és kölni csúcsertekezleten elfogadott elvek gyakorlatba ültetését élve egyúttal a NATO által Washingtonban kinyilvánított támogatással. Megfogalmazták a „Headline Goal”-t:¹¹ nemzeti, illetve többnemzetiségű katonai erő felállítása, mely 60 napon belül bevethető és telepíthető mintegy 50-60 ezer fővel. A „Headline Goal” megvalósításán túl az Európai Unió elhatározta, hogy a legfontosabb katonai képességek tekintetében is közös célokat dolgoznak ki, így nagy figyelmet szentelnek a rugalmasság, a mozgékonyág, a túlélőképesség és a vezetési-irányítási képességek növelésének. A csúcs a célok közé sorolta azt is, hogy harmadik országok¹² számára megfelelő struktúrát alakítanak ki, amely az EU döntéshozatali autonómiájának tiszteletben tartása mellett a párbeszéd és az informálás fenntartását szolgálja. Megfogalmazták, hogy amennyiben egy, az Unió által elhatározott válságkezelési művelet NATO eszközöket és képességeket vesz igénybe, a nem EU-tag európai NATO szövetségeket minden esetben felkéri a részvételre. Amennyiben

⁸ Solana, Javier: Washingtoni csúcs: a NATO bátran lép a XXI. századba. NATO tükrök. 1999. 1. 3-6. o.

⁹ Humanitárius és mentési feladatok, úgymint békefenntartás, béketeremtés, válságkezelés.

¹⁰ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Magyar Országgyűlés. 2001. 112. o.

¹¹ „Fő célkitűzés”

¹² Nem EU-tag európai NATO tagállamok, illetve EU-NATO tagjelölt államok, EU-tagjelölt államok.

az Unió nem vesz igénybe NATO eszközöket és képességeket, ez a felkérés a Tanács döntése alapján történne.

Mérföldkőnek nevezhető az a döntés is, amely az intézményi és strukturális változások végrehajtását is előirányozta: új politikai és katonai szervezet felállítása a Tanácson belül.¹³ Az új politikai és katonai szervek a következők: Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), Katonai Bizottság (EUMC), Katonai Törzs (EUMS).

A Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) megalakulása a Tanács 2001. január 22-i döntéséhez köthető, amikor is a helsinki megegyezés értelmében létrehoztak egy új Főigazgatóságot a Tanács szervezetén belül a céllal, hogy összehangolja és irányítsa az ESDP kialakítását. Az új intézményt egyfajta tanácsadó szervnek is szánták a Tanács felé, továbbá ellenőrzési feladatokat is ellát a Katonai Bizottság, a Katonai Törzs, valamint a többi támogató ügynökség irányában. Fontos feladati közé tartozik a nemzetközi helyzet figyelemmel kísérése, valamint a többi bizottság segítése, amennyiben problémájuk érinti a CFSP vagy az ESDP bármely részét.

A Katonai Bizottság (EUMC), a legmagasabb szintű katonai testület az EUT-en, de az egész Európai Unión belül is, ennek ellenére csupán tanácsadói funkciókkal rendelkezik, továbbá javaslatokat tehet a PSC és az EiT felé, bármilyen katonai természetű tárgyban. Tagjai a közösségi államok mindenkori vezérkari főnökei. Az EUMC állandó elnökkel rendelkezik, akit a Bizottság választ és az EiT nevez ki. Az elnökséghez szükséges feltétel a jelölt katonai képzettsége, mivel csak olyan négycsillagos tábornok töltheti be ezt a tisztséget, aki már volt hazája vezérkari főnöke. A bizottság hatásköre és tényleges feladata is elég csekély, és súlya is valószínűleg tovább csökken, amennyiben a védelempolitika egyre inkább visszakerül a nemzetállami szintre.

A védelmi intézmények harmadik tagja az EUMS más néven a Katonai Törzs, amelyik állandó összeköttetésben van NATO megfelelőjével. Az ESDP egyik legfontosabb szerve, tevélegesen részt vesz a fejlesztésekben és a közös haderő felállításának kísérletében. A Katonai Törzs egy újabb főigazgatóságot alkot az EiT-en belül, közvetlenül a főtitkárnak alárendelve.¹⁴ Ez az egyetlen állandó, integrált katonai intézmény az Európai Unión belül. Fő műveleti feladatai három fő csoporthoz köthetők: korai előrejelzés, helyzetértékelés valamint stratégiai tervezés.¹⁵

A portugáliai Santa Maria de Feira-ban 2000. június 19-20. között tartott konferencián jóváhagyták a „Headline Goal” kidolgozásának ütemezését, ezen belül egy képesség-felajánlási konferencia (Capabilites Commitment Conference) megtartását, és az a javaslat is felmerült, hogy a tagországok GDP-jének 0,7 %-át katonai kiadásra

¹³ A Tanács, vagy Európai Unió Tanácsa (EUT) a fő döntéshozó szerv. A CFSP-t átnevezték CESDP-re (Common European Security and Defence Policy – Közös Európai Biztonság és Védelempolitika).

¹⁴ A Katonai Törzs egyfajta házon belüli katonai tanácsadó testületként szolgál a Főtitkár számára. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=1039&lang=en (2006.03.10.)

¹⁵ Leginkább az egykori Nyugat-európai Unió feladatait látja el, valamint folyamatos katonai összeköttetést biztosít a NATO irányába.

fordítsák. Elfogadták az állandó intézményrendszer kialakítására vonatkozó cselekvési tervet és döntöttek a harmadik országokkal fenntartandó kapcsolat kereteiről. Ezen kívül a Tanács javasolta a NATO-nak négy közös EU-NATO ad hoc munkacsoport felállítását a következő témákban: 1. biztonsági kérdések; 2. elerendő képességek és célok meghatározásával; 3. EU hozzáférés a NATO eszközeihez és képességeihez; 4. állandó EU-NATO konzultációs struktúra kialakítása.

A 2000. december 7-11 között tartó nizzai ülésen továbbfejlesztették a védelempolitikát.¹⁶ A francia EU elnökség alatt nagy gonddal előkészített 2000. decemberi csúcstalálkozón elfogadták azt a keretet, ami szabályozza majd az EU-NATO kapcsolatokat (a Szövetség ezt csak javaslatnak tekinti). A szabályozás értelmében az állandó NATO-EU együttműködés elemei a következők:

1. Konzultáció rutin időszakban: rendszeres párbeszéd zajlik a két szervezet között, elsősorban nagyköveti és miniszteri szinten, legalább egyszer elnökségenként. A két Katonai Bizottság félévenként legalább egyszer összeül, bármelyik szervezet kezdeményezheti az ülést, de alacsonyabb szintű találkozókra is sor kerülhet. Az EU meghívja releváns üléseire a NATO főtitkárt, a NATO Katonai Bizottságának elnökét és a DSACEUR-t.¹⁷ A két intézmény megfelelő szervei esetében biztosítani kell az átláthatóságot, valamint a szükséges információk és dokumentumok cseréjét is.
2. Konzultáció válság esetén: válság kialakulásának időszakában a két szervezet közötti kapcsolat szorosabbá válik. Az EU Katonai Törzsnek hozzáférése lesz a NATO műveleti képességeihez, és az Európai Unió dönthet arról, hogy kéri-e a NATO eszközeinek és képességeinek igénybevételét. A műveleti szakaszban ez utóbbi azzal jár, hogy a két szervezet szakértői megvitatják, hogy az EU-nak pontosan milyen eszközökre/képességekre van szüksége az adott műveletekhez, és az Unió átadja kérését a NATO-nak, tehát a képességi igényeket megfogalmazó ún. Haderő Jegyzéket az ideiglenes Katonai Törzs állítja össze a NATO katonai szakértőinek segítségével.

Elfogadták a nem uniós szövetségesekkel és más tagjelöltekkel való párbeszédet, konzultációt és az együttműködést szabályozó dokumentumot (már svéd elnökség

¹⁶ Teljesen új elem, hogy a nizzai dokumentum bevezette a CFSP területén is a „megerősített együttműködés” lehetőségét, bár azt nem tette általánosan alkalmazhatóvá. A szerződés ugyanis kimondta, hogy a megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania a külpolitika alapelveit, céljait és irányvonalait, valamint biztosítani kell az összhangot az uniós politikák és az EU külügyi tevékenysége között. A CFSP-vel kapcsolatban kizárólag a közös akciók és a közös állásfoglalások esetében kezdeményezhető megerősített együttműködés. Lásd erről bővebben: Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitikái a Nyugat-európai Uniótól az Alkotmányos Szerződésig Akadémiai doktori értekezés Budapest., 2004. 265. o.

¹⁷ Deputy Supreme Allied Commander Europe (Szövetséges Fegyveres Erők Európai Legfelső parancsnok-helyettese)

alatt), amelyet 2001. február 26-án írtak alá a tagországok, és előre meghatározták, hogy az 2005. január 1-jén fog hatályba lépni.

2001. június 15-16 között került megrendezésre a göteborgi csúcstalálkozó. Ezen erősítették a válságkezelés aspektusainak fejlesztését. Konkrét célokat és végrehajtásának időpontját is megjelölték a polgári válságkezelés számára. Szó volt a NATO-EU együttműködésről, valamint kapcsolatok erősítéséről a nem EU-tag európai NATO-tagokkal, a tagságra várakozókkal, továbbá Oroszországgal, Ukrajnával és Kanadával. A találkozó pozitívuma a NATO-eszközök és képességek EU által való felhasználhatóságáról szóló egyezség volt. Új elemként jelent meg az EU-ENSZ közötti kapcsolatok részletes tárgyalása.

2001. december 14-15-én rendezték meg Laekenben az Európai Tanács szokásos ülését, és ugyanezen a néven nyilatkozat született, amelyben megállapították, hogy Európa választóvonalhoz érkezett. Az elmúlt 10 évben megkezdődött a politikai unió kiépítése a szociál-, foglalkoztatási, menekült, bevándorlási, belügyi, külpolitikai és a közös biztonság- és védelempolitika területén. Az EU kinyilvánította azt a szándékát, hogy végleges formát ad a NATO-val való kapcsolatának, és a partner országokkal is folytatja a már megkezdett integráció mechanizmusát, amely a végcél felé halad. Mindezek nagymértékben hozzájárulnak a válságkezelési képességek javításához, amely területeinek szélességét a jövőben növelni akarja az EU, a petersbergi feladatokon túl is. Konkretizálták a lehetséges területet, ahol megvalósulhat az EU válságkezelési művelete, és úgy vélték, hogy ez a Nyugat-Balkán.

2002. június 17-én Sevilla-ban találkoztak az EU állam-, és kormányfői. A csúcstalálkozón kijelentették, hogy harcolni fognak a terrorizmus ellen a külpolitika minden területén, beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát is.

2003 júniusában, a Thesszalonikiben megtartott csúcsértekezleten az EU vezetői elfogadták az ún. *biztonságpolitikai stratégiát*. A dokumentum három fő területen fogalmazza meg a tagállamok egyeztetett állásfoglalását: áttekinti az Európára leselkedő veszélyeket (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek stb.); rögzíti a veszélyekre való reagálás módjait, illetve a hosszabb távú stratégiai célokat (biztonsági zóna létrehozása, Délkelet-Európa pacifikálása, a nemzetközi intézmények erősítése).

Mint az eddigiekből is látható, a CESDP kialakítása csak elkezdődött és, mint az út elején járó folyamat, kevés eredményt tud felmutatni. Ennek ellenére megpróbáljuk az intézményi struktúra formálódását kísérő problémákat, és nehézségeket felvillantani, illetve értékelni a további fejlődés szempontjából.

Az Unió biztonságpolitikájának fontos részét képezte volna az Alkotmányos Szerződés, amely ratifikációja a tavalyi évben két országban megbukott, így beláthatatlan időre e politika mélyítése is lelassult. Ezért mondhatjuk, hogy napjainkra az addigi dinamikus fejlődés megakadni látszik. További problémákat okoz, az a 2001. szeptember 11. után megjelenő gyakorlat, hogy a tagállamok egy része egyre nagyobb mértékben saját hatáskörében szeretné intézni biztonsági ügyeit. Ez azért jelent súlyos gondot, mert az eddigi eredmények is csak hosszú alkufolyamatok eredményeképpen jöhettek

létre egy olyan politikai keretben, amelyet kivétel nélkül az összes tagország a saját szuverenitásának elidegeníthetetlen részeként tekint. Éppen ezért azt is ki kell emelnünk, hogy az újonnan létrejött közös kül- és biztonságpolitika csak a részben, és ebből következően jelenleg csak a nevében, közös politika.¹⁸ Ez az igen furcsa és érdekes helyzet annak köszönhető, hogy ez a szakpolitikai ág továbbra is megmaradt kormányközi szinten. A változás leginkább abban figyelhető meg, hogy a tagállamok jobban összehangolják lépéseiket, illetve döntéseiket az Európai Unió Tanácsának (EiT), továbbá a támogató intézményhálózat segítségével.

Ugyanakkor a közös kül- és biztonságpolitika további fejlődését jelenleg a sietve létrehozott intézményi rendszer is hátráltatja, amelynek hiányosságai csak most látszanak meg igazán, amikor a felmerülő problémák megoldása lenne a feladatuk. A koncepció egyik fogyatékosága az a gyakorlat, hogy nem képes támaszkodni a közösség építése során a közös identitásra, hiszen a nemzeti büszkeség markánsan megmarad. Másrészt egy szociális feladatok ellátására létrejött intézményi hálózat talán nagyobb fennakadások nélkül képes kezelni, hogy részegységeit más-más, egymástól akár több száz kilométerre fekvő országba helyezik, de egy katonai/biztonsági elemeket is tartalmazó intézmény számára ez teljességgel tarthatatlan.¹⁹ Az Európai Unió II. pillére amúgy sem rendelkezik nagy intézményi struktúrával, de ha azt a kisszámú intézetet és ügynökséget is szétszórják a tagállamok között, teljesen működésképtelenné válhat a rendszer.

A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA ÉS A NATO

Az EU – mint láttuk – bonyolult és folyamatosan zajló átalakulás közepén tart (akár csak a NATO), fokozódó mértékben mozgósítja erőforrásait a biztonság és ezen belül a válságkezelés kérdéseire. Érthető módon a két szervezet közötti kapcsolat biztonságpolitikai aspektusai olykor különösen élesen vetődnek fel, és paradox módon hol az együttműködés hol a rivalizálás jeleit mutatják. A helyzetet még tovább árnyalja az a tény, hogy a legtöbb érintett ország mindkét szervezetnek tagja, igaz a felmerülő problémákért nagyrészt nem ők „felelősek”.

Az EU részéről a fő törekvés állandó vagy tartós megállapodások kötése a NATO-val a konzultáció és az együttműködés terén. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az EU garantált, azaz automatikus hozzáférést szeretett volna a NATO struktúrákhoz. Ez alatt főként a NATO tervezési képességeit értették, valamint olyan közös struktúrákat, mint a vezetési és irányítási képesség, vagy a légi radar és irányító rendszerhez

¹⁸ 2006-ban a 25 tagország közül csak 24 vett részt a CFSP kialakításában, mivel Dánia nem fogadta el a Maastrichti Szerződés második pillére vonatkozó részeit.

¹⁹ Az Európai Hadtest (EUROCORPS) központja Strasbourgban, az Európai Műholdas Központ (EUSC) Torrejónban, míg az Európai Védelmi Ügynökségé (EDA) pedig Brüsszelben található. <http://www.eusc.org/html/centre.html>, <http://www.eurocorps.net/home/>, <http://www.eda.eu.int/reference/eda/EDA%20-%20Brochure.pdf>. (2006. 04. 07.)

történő hozzáférés, illetve olyan nemzeti infrastruktúrák használata, amelyek általában elérhetőek a NATO műveletekhez. Ennek alapvető feltétele lett volna, hogy az Egyesült Államok határozza meg (prekoncepcióktól nem terhelt módon) az önálló katonai erővel is rendelkező, bevallottan saját jogán világpolitikai tényezővé válni kívánó EU-hoz fűződő viszonyát. A kezdeti feladatok közül legfontosabb mindenképpen a két szervezet megállapodása volt. A legnagyobb problémát nem csak a megegyezés nehézségei okozták, hanem az a tény, hogy az európai kontinens országai lényegében nem rendelkeznek olyan katonai erővel, amely ezt a szerepet lehetővé tehetné számára. Ezért is volt fontos a tárgyalások során, hogy az Európai Unió a jövőben hozzájuthasson a NATO, lényegében az Egyesült Államok erőforrásaihoz, a parancsnoki struktúrához, valamint katonai erőihez, és legfőképpen szállítási kapacitásához. A NATO-ban vezető szerepet játszó USA egyes politikusai és katonai vezetői kezdetől fogva ambivalens módon kezelték az önálló európai védelmi politikát. Az egyik álláspont azt hangoztatja, hogy az EU kezelje önállóan stabilitási és biztonsági problémáit, amerikai költségek, áldozatok nélkül, esetleges NATO logisztikai támogatással. A másik elképzelés szerint – ez vált dominánssá –, miért akar Európa katonai önállóságot, amennyiben képességei ezt nem teszik lehetővé. Ez utóbbi vélemény a Bush-doktrína megjelenése során különösen markánsan jelentkezett, sőt félhivatalos politikai akarattá, retorikává, hatalmi kérdéssé alakult. Mindeközben az USA végső soron mégsem ellenezte az EU javaslatát. Egyrészt, mert úgy vélte, hogy még a garantált hozzáférés ellenére is hatást tud gyakorolni az eseményekre azáltal, hogy az EU bevonja a NATO vezérkarát a tervezésbe másrészt, ha a kérdést/kérést negatív irányba tereli, akkor az EU-t önálló tervezőképesítésére ösztönzi és ezzel a NATO-n kívül kerülhet az egész európai védelem ügye, ami a transzatlanti kapcsolatokra is hatással lehet. Az együttműködés megindításában ennek ellenére nem a fenti érv volt a döntő, hanem az a felismerés, hogy az EU új vállalkozása (a II. pillér) meglehetősen korlátozott célokkal rendelkezik, és nem veszélyezteti az Egyesült Államok által önmagának igényelt világpolitikai vezető szerepet. Másrészt egy olyan Európa, amely képes a jelenleginél nagyobb felelősséget, kötelezettséget vállalni az európai kontinens periferiáján zajló konfliktusok kezelésében, végső soron megszabadíthatja az Egyesült Államokat bizonyos terhektől, és ezáltal lehetővé válik, hogy érdekeit globálisan meghatározó szuperhatalom más térségekre összpontosíthassa figyelmét. Ez egyben azt is jelenti, hogy az USA az EU válságkezelő képességek megléte esetén olyan helyzetbe kerül, hogy esetenként eldöntheti, melyik európai és Európa környéki válság kezelésébe kíván bekapcsolódni, melyeket nem hagy meg az EU tagállamainak, ezáltal adott esetben politikai nyomást is kifejthet a kontinens ügyeire.

Az EU és a NATO között 2000. év nyarától több területen valódi együttműködés valósult meg, többek között az uniós katonai képességek létrehozásában és továbbfejlesztésében, és formális időleges megállapodások születtek a titokvédelemről, valamint a konzultációk rendszeréről. Azonban a transzatlanti, pontosabban angolszász-kontinentális viták bizonyos szintje után kikerülhetlenné vált egy NATO–EU átfogó egyezmény megkötése.

A tárgyalások egyik neuralgikus kérdésének a nem uniós európai NATO tagországok EU vezetete katonai válságkezelésben való részvétele bizonyult. Az EiT újrafogalmazta az általa Nizzában, 2000. decemberében elfogadott erről szóló döntéseit.²⁰ A másik, bár látens módon jelentkező vitás kérdés a kollektív védelem kompetenciája körül folyt. Evidens az a NATO álláspont, hogy a hagyományos európai kollektív védelem, a Washingtoni Szerződés 5. Cikkelyének támadás esetén való alkalmazásának az ESDP-be való áthelyezése eleve kizárható, mert minden európai, akár helyi háború amerikai érdekeket is sért, ennek következtében leginkább a NATO alapvető rendeltetési körébe tartozik.

A folyamat csak fájdalmasan lassan haladt előre, még a 2002-es prágai NATO csúcsertekezlet sem hozott előrelépést,²¹ bár a NATO országok katonai specializációja²² a jövőben lényegesen befolyásolja majd az Unió katonai képességeit. A folyamat felgyorsítására csak a 2002. decemberében megtartott koppenhágai EiT ülésen került sor, így a lényegi döntések meghozatalára és az egyezmények aláírására csak az év végén és a következő év elején²³ kerülhetett sor.

2002 decemberében Brüsszelben Javier Solana, az EU biztonság-politikai főképviselője és George Robertson NATO főtitkár aláírta a két szervezet stratégiai partnerségéről szóló közös nyilatkozatot (amely így már több mint két éves huzavona után készült el, mivel először Görögország majd Törökország támasztott feltételeket).²⁴ A megállapodás értelmében az Európai Unió szükség esetén a NATO nélkül is vállalhat válságkezelési feladatokat, amelyekhez igénybe veheti az Észak-atlanti Szövetség tervezési és logisztikai apparátusát, valamint hírszerzési adatait.

2003. március 14-én jött létre az egyezmény az információk biztonságáról, titkos információk kezeléséről. Az Észak-atlanti Tanács március 17-én döntést hozott arról, hogy a Szövetség Macedóniában március 31-én befejezi misszióját, tekintettel arra, hogy az EU átveszi a katonai küldetést NATO eszközök és képességek igénybevételével és a helyettes főparancsnok parancsnoksága alatt.²⁵

²⁰ EiT Nizza 2000. december 7-9., Elnökségi Jelentés III.; VI. Melléklet.

²¹ Németh József: Az ESDP megalkotása és közös védelem az EU-ban. Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Közhasznú Alapítvány. Budapest, 2003. 6. o.

²² Prágai Képességi Kötelezettségvállalás, http://www.nato.int/docu/0211prague/after_prague.pdf
<http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf> (2006.03.10.)

²³ A 2003. március 14-én aláírt Egyezmény az információk biztonságáról, titkos információk kezeléséről szóló dokumentum.

²⁴ Törökország igyekezett blokkolni az EU minden olyan igyekezetét, ami az automatikus hozzáférés megszerzésére irányult és inkább azt a megoldást szorgalmazza, hogy az Észak-atlanti Tanács (NAC) esetenként adja meg a hozzájárulását. Törökország ugyanis sérelmezte azt, hogy az EU vezetete majdani műveletekben a részt venni kívánó harmadik országoknak, köztük Törökországnak nincs joga a döntéshozatalban való részvételhez, pedig a lehetséges konfliktus övezetek épp az ő szomszédságában vannak (gondoljunk csak egy kurd-török konfliktusra).

²⁵ Ez a funkció a közös nyilatkozat értelmében európai akciók vezetésére hivatott.

A két szervezet között 2003 elején létrejött egyezmények – ide értve a Berlin Plusz csomagként ismert megállapodást is – lehetővé tették az EU megjelenését katonai erőként a nemzetközi szinten.²⁶ A megállapodás lényegi része az együttműködés szabályozásán kívül az volt, hogy az Európai Unió hozzáférhet olyan NATO forrásokhoz, amelyek számára elérhetetlenek. Az egyezményekben a NATO garantálja, és lehetővé teszi a transzatlanti szervezet erőforrásainak használatát, parancsnoki struktúrájának igénybevételét, illetve a katonai erőket, továbbá a szállítási kapacitást is hozzáférhetővé teszi az Unió számára.²⁷ A katonai erők szállítása a kezdetektől az EU legnagyobb problémájának számít ezért az esetek többségében – azt a kevés kivételt leszámítva mikor a saját kontinensen kellett feladatot végrehajtania – „külső” segítségre szorult. Ez az állapot sajnos még a mai napig is fennáll, és bár körvonalazódik a megoldás a probléma rendezésére, nagyon valószínű, hogy az unió még nagyon sokáig kénytelen lesz a NATO-ra és különböző, elsősorban orosz magáncégek segítségére hagyatkozni.²⁸

Az EU Politikai és Biztonsági Bizottsága és a NATO Tanácsa 2003. október 21-én együtt ülésezett, amelyen napirenden szerepelt az EU készülő biztonsági stratégiája. Javier Solana az ülést követően elmondta, mit tesznek ezzel kapcsolatban az olasz elnökség végéig. Robertson NATO főtitkár, az „EU biztonsági dokumentumáról” folytatott eszmecsere jó példának tekintette a két szervezet nyílt és szoros konzultációira. 2003 novemberében a brit-francia-német egyetértés szellemében az állandó, önálló, „uniós” katonai tervező csoportot Monsba, a NATO főhadiszállására telepítették. Az ilyen szoros együttműködés – mint láttuk a korábbi szakaszban – nem volt jellemző így a fegyveres, katonai képességek esetében fenn áll a duplikálódás esélye.

A 2002-es NATO reagáló erőiről meghozott döntés azonnal felvette azt a kérdést, hogy mennyire illeszkedik ez az elképzelés az EU terveihez, az önálló haderő megteremtéséhez, amelyről még 1999 decemberében született határozat. Mint ismeretes, az EU eredetileg háromszor nagyobb haderő megteremtését célozta meg, amely az elképzelések ellenére most már biztosan állítható, hogy kevésbé lesz ütőképés. Sajnálatos módon az EU-harccsoportokra vonatkozó koncepció kialakítása és annak tényleges létrehozása nem állt összhangban egymással, ezzel annak megvalósítása elhúzódik. A legnagyobb gond – ami az egész folyamatot hosszú ideig hátráltatta – a különböző országok felajánlásai, vagy inkább fel nem ajánlásai voltak. Ezek a kezdeti és igen fontos lépések szerencsétlen módon pont egy olyan időszakra estek, amikor a két szerve-

²⁶ NATO Transformed. 9-10 o., <http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-hu.pdf> <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20%20EUNATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf> (2006.03.18.)

²⁷ Document on EU-NATO Consultation, Planning and Operations. 1-2 o.

²⁸ A tervek szerint 2009-ben szolgálatba állhat a közös fejlesztésű A400M katonai-szállítórepülőgép, ez a program csúszását jelenti. Ugyanakkor továbbra is szükség lesz a külföldi segítségre a megnövekedett igények miatt. http://www.jetfly.hu/rovatok/repules/katonai/hirek/a400m_050130/ (2006.03.02.)

zet között történetük során először, de valószínűleg nem utoljára, az együttműködés és az azt elősegítő szándék mélypontra jutott. Ez a kölcsönös bizalmatlanság akadályozta meg az összehangolt tervezőmunkát ezen a területen. Fontos lett volna, hogy az Unió és a NATO ne alakítson ki felesleges katonai kapacitást, hanem egymást jól kiegészítő gyorsreagálású erőket hozzon létre. Sajnos az egyeztetés elmaradt, így jöhettek létre az egymást kiegészíteni nem tudó, egyforma képességű erők. Miért jelent ez problémát? Elsősorban már két olyan erővel rendelkezünk, amelyből a jelenlegi körülmények között elég lenne egy is. Másodszor, a katonai képességek lényeges területein nem jöhettek létre a közös egységek, ez a hiány már ma is megkérdőjelezi az együttműködés hatékonyságát.

Mi okozta ezt a párhuzamos fejlődést? A válasz több részből áll. Nagyon fontos kiemelni, hogy mindkét szervezet koncepciója ugyanarra a katonai múltra, illetve egymáshoz nagyon hasonló doktrínákra épül. Továbbá az is fontos tény, hogy ez a két szervezet ugyanarra az erőforrásra hagyatkozik (parancsnoki kar, eszközök, megfelelő képzettségű harci egységek). Azt is tudnunk kell, hogy ez az erőforrás nem végtelen, nagyon is szűkös. Olyannyira, hogy a két szervezet hosszú távú kiszolgálása lehetetlen feladat, továbbá a fent említett okok miatt felesleges is. Ezt a forrás-korlátozottságot elsősorban az okozza, hogy a tagállamok többsége mindkét szervezetben képviselteti magát.

A két szervezet és gyorsreagálású erőik között, az elmúlt években megindult együttműködésnek köszönhetően, ha a haderőépítésben nem is, de az ellenőrzött területek felosztásában és feladatok megszervezésében összhang és kooperáció figyelhető meg. A NATO stratégiai figyelme elsősorban a globális problémák kezelésre, másodsorban pedig a közel- és közép-keleti térség felé fordul, amíg az Európai Unió, katonai válságkezelés szempontjából egyre inkább Afrikában tevékenykedik.

A koordináció jó példája az, amikor az egykori válsággóccok megszüntetése után visszamaradt békefenntartási feladatokat a NATO – meghatározott bizonyos idő után – átadja az Unió csapatainak. Ezt a legszemléletesebben a Balkánon figyelhetjük meg, hiszen itt már két békefolyamat irányítását és ellenőrzését is átvették az Unió harccsoportjai. Ezek a 2003-ban végre hajtott CONCORDIA-művelet, illetve a jelenleg is folyamatban lévő ALTHEA-művelet Bosznia-Hercegovinában.

A két feladat közül a macedóniai etnikai zavargások miatt szükséges CONCORDIA volt a rövidebb, és talán a könnyebb kihívás. A végrehajtott feladat céljai a kezdetektől fogva szorosan illeszkedtek az EU stratégiájához és megfeleltek az ESDP célkitűzéseinek²⁹. Az átvétel előtt intenzív kooperáció volt a két szervezet között. Ez a 2003. március 31-én indított békefenntartó hadművelet során az Európai Unió erői először használhatták a NATO erőforrásait és képességeit, a Berlin Plusz megállapodás értelmében. A hadművelet szükségességét az 1999-es koszovói háborút követően, és annak hatásaként a Macedóniában kibontakozó társadalmi feszültség és a kialakult kvázi polgárháborús helyzet szolgáltatta. A békeművelet célja a macedón-albán lakosság közötti ellentétek és feszültségforrások kezelése és megszüntetése, a közrend helyreállítása, továbbá az albán szepara-

²⁹ <http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/mission.htm> (2006.03.18.)

tista egységek lefegyverzése volt. A művelet 2003. december 15-én sikeresen befejeződött, és komoly tapasztalatszerzési lehetőséget nyújtott az egész közös európai haderőnek.

A jelenleg a Nyugat-Balkánon folyó ALTHEA-hadművelet az Európai Unió eddig vállalt legnagyobb katonai feladata. A művelet 2004. december 2-án kezdődött a NATO SFOR küldetésének befejeztével. Erre a misszióra az EU a macedóniai tapasztalatoknak köszönhetően vállalkozott, igazolva a közös biztonságpolitikai elvet, amely szerint az Uniónak képesnek kell lennie a béke megőrzésére és fenntartására határai szomszédságában és a kontinensen. Az Unió az EUFOR egységek létszámát az előző NATO csapatokhoz hasonló méretűre, közel 7000 főre alakította ki³⁰, így létrehozva történelmének eddig legnagyobb haderőcsoportját. A napjainkban is zajló békefenntartó akció céljai továbbra is a Dayton/Párizs Egyezményben foglaltak betartatása, továbbá a térség későbbi európai integrálódásnak elősegítése. Az itt állomásozó erők nagyon fontos feladata továbbá, a Hágai Nemzetközi Törvényszék támogatása a háborús bűnösök elfogásában.³¹ A békeművelet során az Unió erői – csakúgy, mint a CONCORDIA-művelet alatt – itt is igénybe veszik a NATO szövetségesek erőforrásait.

Az Európai Unió az EUFOR hadművelet során több politikai célt is megfogalmazott, amelyeket három csoportba sorolt:

- Hosszú távú célok: Egy politikailag, társadalmilag és gazdaságilag stabil, valamint multietnikus Bosznia-Hercegovina létrehozása, amely békében képes élni és együttműködni a szomszéd államokkal, amely kooperáció célja az európai unió tagság.
- Középtávú célok: Bosznia-Hercegovina támogatása az európai integráció folyamatában, saját erejének előtérbe helyezésével, továbbá segíteni a békés és biztonságos környezet kialakítását.
- Rövidtávú célok: Az SFOR erők akadálymentes cseréje az EUFOR csapataira, a helyi hatóságok támogatásával, abból a célból, hogy a Dayton/Párizs Egyezménynek megfelelően fenntartható maradjon a biztonságos állapot.³²

A megvalósítást az Európai Unió 22 tagállama mellett más ún. harmadik országok is támogatják: Albánia, Argentína, Bulgária, Kanada, Chile, Marokkó, Új-Zéland, Norvégia, Románia, Svájc és Törökország.

Az együttműködés pozitív példái mellett, továbbra is inkább az összehangolatlan-ság a jellemző. Ennek legjobb példája a darfuri népirtásra adott elkésett és kidolgozatlan válasz. Szudánban a 2003-as évtől jelen lévő és egyre növekvő számú atrocitás a fekete

³⁰ EU military operation in Bosnia and Herzegovina, 2004 november 1. o. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/041129%20Althea%20update%203.pdf> (2006.03.18.)

³¹ EU military operation in Bosnia and Herzegovina, 2005 december 1. o. Letöltés: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/051210Althea7.pdf> (2006.03.18.)

³² EU military operation in Bosnia and Herzegovina, 2004 november 2-3. o. Letöltés: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/041129%20Althea%20update%203.pdf> (2006.03.18.)

lakossággal szemben már a korai stádiumában előrevetítette egy hatalmas humanitárius válság képét. A lassanként kibontakozó katasztrófát a 2004-es év végéig szinte egyik nemzetközi szervezet sem méltatta figyelmével, a tömegmészárlások napvilágra kerülésével azonban megindulhattak a nemzetközi műveletek. A kooperáció teljes hiányára azonban nem a sajnálatos események világítottak rá a legjobban, hanem a 2005 nyarán történt események, melyek során a NATO és az EU, egymást licitálták felül abban, hogy mely szervezet, mennyi csapatot küldjön a háborús övezetbe.

Az összehangoltság hiánya nagy valószínűséggel a közeljövőben is megmarad, további problémákat szülve ezzel elsősorban az olyan NATO tagországok esetében, amelyek tagállamai az Európai Uniónak.³³ A párhuzamos fejlesztés nemcsak az erőforrások gyorsabb és szükségtelen felhasználásra alkalmasak, de a nemzeti hadseregek modernizációjában – a közös cél hiánya miatt – is komoly fennakadásokat okozhatnak.

A KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA ÉS MAGYARORSZÁG

2004. május elsejével Magyarország az EU tagjává vált ezzel és a NATO-tagsággal együtt a történelem eddigi legnagyobb biztonsági rendszeréhez csatlakozott. Hazánk ugyanazon biztonsági kihívásokkal néz szembe, mint az Európai Unió tagállamai, és velük közös biztonsági érdekei vannak. A NATO, a Nyugat-európai Unió társult és az Európai Unió jövőbeni tagjaként, Magyarország támogatja egy hatékony európai védelmi dimenzió létrehozását, de a kollektív védelem elsődleges letéteményesének továbbra is a NATO-t tekinti. Miután az EU-n belül meghatározóak a gazdasági folyamatok, ez jelentős hozzájárulást jelent a hazánk és a közvetlen környezetünk gazdasági stabilitásához. Ez abból a szempontból fontos, mert környezetünkben a latens válságkockázatok mögött – még akkor is, ha azok megjelenési formája etnikai, migrációs, közbiztonsági jelenség – minden esetben ezen országok gazdasági gondjai húzódnak meg. Így a gazdasági integrálódás folyamata olyan kedvező tendenciákat indukál, amelyek részben önmagukban is biztonsági eredményekhez vezethetnek. Az EU biztonságpolitikai súlyát tovább növeli, hogy a katonai válságkezelésen kívül az ún. nem katonai eszközökkel kezelhető fenyegetések, potenciális fenyegetések és kockázatok kezelésére is alkalmas eszköz-skálával rendelkezik.

Magyarország kezdi megtapasztalni, hogy felelőssége automatikusan megnőtt, a mozgástér, a nemzeti érdekvédelem, a saját célok elérése csak tudatos politikával és hiteles teljesítménnyel növelhető. Gyakran nem is könnyű jó válaszokat adni a megjelenő kihívásokra az állandóan változó nemzetközi rendszer, az egypólusú világ, az Egyesült Államok változó „hiperhatalmi” politikája, az Európai Unió belüli megosztottság

³³ 2004-ben bekövetkezett bővítési eredményeként a NATO 26 tagállamából 19 ország tagja az EU-nak, ami a 24 európai tagállamot számítva 79%-os átfedést mutat, illetve a 25 EU-tagállamból ugyanaz a 19 ország tagja a NATO-nak is (76%), tehát az átfedés a két szervezet tagja között ugrás-szerűen megnőtt.

és a hazai konszenzust gyakran nélkülöző külpolitika mellett. Kiemelt magyar érdek a NATO-USA, EU-USA és a NATO-n belüli hármas viszonyrendszer kiegyensúlyozott fejlődése, az együttműködés hatékonyságának javítása. A NATO-EU stratégiai partnerség kialakításánál a magyar álláspontnak segítenie kell abban, hogy mely kérdésekben maradjon a NATO az elsődleges fórum és melyek kerüljenek át EU-USA viszonylatába. Ahhoz, hogy ebben a bonyolult viszonyrendszerben hatékonyan tudjunk fellépni, tisztáznunk kell saját prioritásainkat, céljainkat és a rendelkezésre álló eszközöket.

Magyarországon éppen haderőreform zajlik. Egy, folyamatában egyébként is elkerülhetetlen korrekció során figyelembe kell venni az EU szempontokat. Ez lényegében rizikómentes feladat, mert a reform iránya, annak ellenére, hogy belső elemeit tekintve „NATO irányú” – mindenben megfelel az európai követelményeknek, nagyságrendben és struktúrában egyaránt –, nagymértékben támaszkodik a Szövetség cél- és eszköz rendszerére, és a deklarált fejlesztési alapelvek és célok – mint a multifunkcionális képességek és a specifikáció – megegyeznek. Ugyanakkor kis nemzet lévén erőforrásaink szűkössége miatt „számunkra a haderő-felajánlások során döntő többségében – a „maradványelv”-nek megfelelően – csak a fennmaradó képességek kitöltésének lehetősége marad.”³⁴

Eddig még nem vettünk részt magasabb intenzitású harci feladatokban, de ezzel is számolnunk kell. A korábban jól elkülöníthető harci, illetve nem harci jellegű műveletek határai összemosódtak, éppen ezért elengedhetetlen a civil szervezetekkel, illetve a lakossággal való jó kapcsolatok kialakítása és ápolása, a CIMIC jellegű akciókra való felkészülés. Terveink szerint telepíthető képességeink a NATO és az EU koordinált erőgenerálási folyamatában (force generation) elérhetőek lesznek az Európai Unió számára is. 2007 közepétől, az EU gyorsreagálású erőinek kezdeti bevetési csoportosításába tervezett olasz-magyar-szlovén harccsoport állományába a Magyar Honvédség egy – 250 főből álló – lövészsázad-harccsoportot biztosít.³⁵ Magyar kezdeményezésként megjelent a NATO és EU Katonai Tanácsa ülésén az a felvetés, hogy biztosítani kellene a „kis nemzetek” részére is, hogy egymást váltva zászlóaljszinten vezető szerepet tölthessenek be. A professzionális haderő számára a műveletekben való részvétel a természetes állapot, erre kell felkészülni az alkalmazások közötti időszakban, és a haderőtervezés folyamatában készre jelentett erőinknél a NATO és EU katonai szervezetei által kialakított alkalmazhatóság kell, hogy a legfontosabb cél legyen.

Magyarország a relatíve korai NATO- és EU-tagságával közép- és kelet-európai szomszédaihoz és partnereihez viszonyítva olyan előnyöket szerzett, amelyek

³⁴ Műveletre irányult: Beszélgetés Havril András vezérezredessel, a HM Honvéd Vezérkar főnökével, http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/muveletre_iranyultan (2006.04.02.)

³⁵ NATO- és EU-műveletek: új feladatok, módosuló követelmények Beszélgetés Havril András vezérezredessel, a HM Honvéd Vezérkar főnökével, http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/nato-es_eu-muveletek (2006.03.06.)

bátrabb és tudatosabb felhasználásával javíthatja külpolitikájának hatékonyságát, megújíthatja szomszédsági kapcsolatait, új partneri kapcsolatokat építhet, vagy a régieknek friss lendületet adhat. Hazánk a visegrádi országokkal az uniós kérdésekben kölcsönösen támogathatja egymást, az EU-tagjelöltekkel (Románia, Bulgária) intézményesen megoszthatja a magyar ismereteket és tapasztalatokat, a NATO-tagországokkal kölcsönös előnyök alapján közösen fejleszthet régiós programokat (például közös légtérvédelem Szlovéniával, Szlovákiával, esetleg Romániával), euroatlanti aspirációkat pedig széleskörűen támogathat. A hatékonyság javításához azonban ki lehetne jelölni olyan országokat, amelyeket két- és többoldalú, illetve szövetségi kapcsolatrendszerben is támogatni szükséges. Szomszédsági szempontból fontos lenne Horvátország NATO-tagsági akcióprogramjának, Ukrajna intenzív szövetségi párbeszédének és Szerbia-Montenegró békepartnerségi programba való felvételének támogatása. Amikor új partnerségi politikáról beszélünk, akkor nem csak politikai retorikára gondolunk, hanem aktív együttműködési programot, különböző szövetségi és uniós kezdeményezésekben való koordinációs szerepvállalást, lehetőségeinkhez mérten hozzájárulásra is.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁJÁNAK JÖVŐJE, A LEHETŐSÉGEK ÉS A KÉPESSÉGEK ÉRTÉKELÉSE

Az „átgondolt bővítés” nyomán az Európai Unió lényegében szuperhatalmi súlyra tehet szert. Gazdasági és katonai ereje képessé teszi, válságkezelő és stabilitás védelmi akciókra, kollektív védelmi fellépésekre. Így középtávon a 450 milliós EU, az USA közvetlen és pillanatnyi érdektelensége esetén is képes lesz megoldani esetleges jövőbeni válságait. Egyelőre azonban inkább a lehetőségek korlátait, pontosabban a képességek hiányait kell kiemelnünk. Az európai közös kül- és biztonságpolitika létrehozásában a legnagyobb problémát az jelenti, hogy nem egészen tisztázott az integráció fejlődési iránya és annak mélysége. A CFSP kialakításának kezdetén az EU még egyfajta föderális államfejlődés felé indult el, de mára az Alkotmányos Szerződés részbeni elutasítása és a nemzetállami szerep újbóli felértékelődése miatt ez megszűnt, vagy legalábbis szünetel. Fontos megjegyeznünk hogy az Alkotmányos Szerződésre 2005-ben mondott francia és holland elutasítás, nem a CFSP elutasításának szólt, hanem sokkal inkább az EU belső problémáinak eredményeképpen született. Ennek megfelelően úgy tűnik az Alkotmányos Szerződés sikere (és ezzel a közös kül- és biztonságpolitikáé is) az EU belső strukturális reformjainak függvénye.

A közös védelem és a közös haderő csak egy szoros szövetségi rendszeren belül képzelhető el működőképes állapotban, pontosabban a politikai integráció magasabb szintjét feltételezi. Napjainkban ennek az esélye csökken, időpontja kétséges, a jövő homályába vész. A közös fellépést és akaratot erőteljesen gyengíti a tagállamok eltérő szemlélete és érdekeinek sokszínűsége. Mind a mai napig a külügyi és katonai kérdé-

sek során, az esetek többségében elsősorban a nemzetállami érdek jelent meg és nem a közösségi.³⁶ Ennek legjobb példája az amerikai ENSZ felhatalmazás nélkül indított háborúja Irak ellen. Ekkor, 2003-ban, a még 15 EU-s tagállam két táborra szakadt, és egyik fele nyíltan támogatta, míg a másik fele ellenezte a háborút. A támogatók körében a legaktívabb szerepet az Egyesült Királyság, Olaszország és Spanyolország játszotta, az ellenzők táborát elsősorban Franciaország és Németország erősítette. Ez a megosztottság a mai napig jellemzi a most már 27 tagúra bővült Uniót, ami egyértelműen az Amerikai Egyesült Államok politikájához való hozzáállásban jelenik meg. Ebben a szembenállásban érdekes fordulatot hozott a 2004-es csatlakozási hullám, mert az újonnan csatlakozott 12 új tagállam többsége elsősorban a jól működő, és jelenleg az európai érdekeket háttérbe szorító transzatlanti kapcsolat elkötelezett híve.

Röviden kiemelnénk azokat a hiátusokat, amelyeket a kritikus elemzők megoldatlannak, esetleg megoldhatatlannak tekintenek:

- egyértelmű a katonai képességek korlátozott mértéke, az elmaradás a védelmi célkitűzések finanszírozásban, védelmi költségvetések összehangolatlansága és pazarló jellege, mivel az EU tagországok messze kevesebbet fordítanak védelmi kiadásokra, mint az USA;
- hiányzik egy egyértelmű európai (tehát uniós) stratégia az USA-hoz, Oroszországhoz, Kínához fűződő viszony kezelésére, ehelyett változó intenzitású megosztottság vagy esetenként még rivalizálás is tapasztalható;
- napjainkig nem jött létre, nem alakult ki válságkezelő képesség, nincsenek egységes elképzelések és megfelelő eszközök (hadászati szállító eszközök), pedig a bővítéssel az EU közelebb került, kerül a válságócokhoz.

A közös védelem kialakításához mindenképpen szükséges lesz az érdekek konszenzusos meghatározására, valamint egy fejlett, az EU határain kívül is bevethető erős haderő kialakítására. Az elemzők jelentős része ennek nem tulajdonít akkora jelentőséget, mondván, az EU-nak nem az Egyesült Államok katonai képességeit kell megcélöznie, hanem más fejlődési utat bejárnia, mivel az Egyesült Államok biztonságpolitikai gondolkodásában egyébként túl sok a konzervatív katonai elem és Irak példája bizonyítja, hogy a katonai erő önmagában nem garantálja a post-war konfliktusok megoldását és talán célszerűbb a biztonságpolitikát kiterjesztve más, nem katonai elemekre is koncentrálni. Nem tagadva ezen állítás igazság tartalmát szeretnénk rávilágítani arra, hogy a high policy és a low policy elemek és képességek összességének birtoklása az a tényező, amely biztosítani tudja, és relatíve maximalizálhatja a biztonságot. Az EU „civil nagyhatalom” és a soft power önmagában kevés a biztonság teljes spektrumának

³⁶ A közös gondolkodásmód hiányának egyik legszemléletesebb példája a párhuzamos kutatás-fejlesztés a hadiipar területén. Költséges tervek és felesleges eredmények: Rafael - Typhoon (EF2000). http://www.aranyas.hu/archivum_0401.php (2006.03.02.)

lefedésére. Egy globalizálódó világban egy 450 milliós „összefogásnak” a hatékony érdekvédelemhez komolyabb áldozatokra van szüksége minden téren.

Ennek a ténynek köszönhető, hogy az EU csak munkamegosztásban a NATO-val tud egyelőre különböző feladatokat végrehajtani, kezelni elsősorban az európai kontinensen, illetve, annak közvetlen közelében. A jelenlegi NATO-EU együttműködés kimerül néhány békefenntartó műveletben és hadgyakorlatban, igaz az új évezredben még nem volt szükség olyan mértékű akcióra, mely igazán próbára tette volna a NATO és az EU katonai és egyéb képességeit. Haladás, legalábbis látványos előrelépés egyedül a közös stratégiai tervezésben látható, de ez is elsősorban a pár éve integrált Nyugat-európai Unió intézményeinek köszönhető.

A feladatmegosztás legtisztábban az Egyesült Államokat ért terrortámadások után látható, amikor a már globális feladatokat is ellátó, és így némileg túlterhelt NATO-tól az Unió bizonyos feladatokat átvett. Ez a gyakorlat leginkább az európai kontinens közvetlen környezetében jelent meg, elsősorban a Balkánon, és legtöbbször békefenntartó és rendőri feladatok ellátásában ki is merült. Az első komolyabb feladat, amely az Unióra hárult az afganisztáni békefenntartásban történő részvétel, még ma is tart.

Az Európai Unió politikai kultúrájából, valamint relatív gyengeségéből katonai téren, előre látható volt, hogy az új globális háborúban, amelyik a terrorizmus ellen folyik, elsősorban a jog és a diplomácia fegyverével fog harcolni. Ennek megfelelően az Unió biztonságpolitikán elsősorban a tárgyalásos diplomáciát érti, és használja is a világ összes válságövezetében. Ez a gyakorlat lehangsúlyosabban a közel-keleti válságóc kapcsán jelent meg. Itt az izraeli-palesztin kérdés tárgyalásos úton történő megoldását szorgalmazta, és jelenleg ezen az állásponton helyezkedik el az iráni atomvita ügyében is (egyébként nagyon helyesen).

Mivel a jelenleg felmutatható katonai erejét sem rövid, sem középtávon nem lesz képes erősíteni, ezért nagyon valószínű, hogy az Unió még huzamosabb ideig fogja játszani a békéltető szerepét a különböző válságokban. Ezt a tendenciát erősíti jelenleg az, a tagállamokban egyre inkább megtalálható jelenség, amely a közös biztonság- és védelempolitikát megpróbálja háttérbe szorítani. Erre nagyon jó példák az elmúlt évek eseményei, amikor mindig megosztott volt az EU a fontos kérdésekben és képtelen volt közös álláspontot megfogalmazni az eltérő nemzetbiztonsági és védelempolitikai érdekek miatt.

Mindazonáltal bízunk kell a jövőben, mert az euroatlanti közösség (benne az EU) a világban az a tényező, amely egyedülálló tapasztalatokkal és lehetőségekkel rendelkezik arra nézve, hogy a biztonság alakítója és forrása legyen nem csupán egy a szűkebb földrajzi térségben, hanem a globalizáció miatt egyre inkább szűkülő világunkban is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A MORE AMBITIOUS AND EXPANDED FRAMEWORK FOR THE MEDITERRANEAN DIALOGUE
NATO Policy document A more Ambitious and Expanded Framework for the
Mediterranean Dialogue- 9 July 2004.
<http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-meddiat.htm>
- DOCUMENT ON EU-NATO CONSULTATION, PLANNING AND OPERATIONS (EUROPEAN
COUNCIL, DECEMBER 2003)
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20%20EUNATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>
- EUROPEAN SECURITY STRATEGY
http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/European%20Security%20Strategy.pdf
- HEADLINE GOAL 2010 (EXTERNAL RELATIONS COUNCIL, MAY 2004 / EUROPEAN COUNCIL,
JUNE 2004)
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>
- ISTANBUL SUMMIT READER'S GUIDE
<http://www.nato.int/docu/rdr-gde-ist/rdr-gde-ist-e.pdf>
- NATO TRANSFORMED
<http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-hu.pdf>
- NATO IN THE 21ST CENTURY
http://www.nato.int/docu/21-cent/21st_hun.pdf
- NATO AFTER ISTANBUL
http://www.nato.int/docu/nato_after_istanbul/nato_after_istanbul_en.pdf
- NATO AFTER PRAGUE
http://www.nato.int/docu/0211prague/after_prague.pdf
- NATO HANDBOOK 2001
<http://www.nato.int/docu/handbook/2001/pdf/handbook.pdf>
- NÉMETH JÓZSEF
Az ESDP megalkotása és közös védelem az EU-ban. Biztonságpolitikai és Honvédelmi
Kutatások Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest 2003.
- PRAGUE SUMMIT AND NATO'S TRANSFORMATION
<http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>
- PRAGUE SUMMIT DECLARATION
NATO Press Release (2002) 127 - 21 Nov_ 2002
<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>
- SECURITY THROUGH PARTNERSHIP
<http://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-hun.pdf>
- THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT
NATO Press Release NAC-S(99)65 - 24 April 1999
<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

THE EURO-ATLANTIC PARTNERSHIP - REFOCUSING AND RENEWAL

NATO Basic Texts (2004)

<http://www.nato.int/docu/basicxt/b040623e.htm>

THE POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE

http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_02720010130en00010003.pdf

THE EUROPEAN UNION MILITARY COMMITTEE

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=1065&lang=en

THE EUROPEAN UNION MILITARY STAFF

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=1039&lang=en

http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EUMS_brochure.pdf