

Németh Balázs

Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája: az EU polgári válságkezelésének rendszere, módszerei, missziói, különös tekintettel az EUTM-Mali és az EUCAP SAHEL Mali missziók tipizálására

Bevezetés

Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának előzményei után kutatva egészen az Unió közvetlen előképének tekinthető *Európai Szén- és Acélközösség* (az ESZAK) létrejöttéig haladhatunk visszafelé az integráció fejlődésének nyomvonalán. A második világháború poklából kiemelkedő és – lényegében minden átmenet nélkül – a hidegháború mocsarába merülő európai államok újonnan alakított nemzetközi szervezetek tagjaként, vagy kormányközi együttműködések keretében keresték a megoldást saját és kontinensünk problémáira, illetve igyekeztek pozicionálni magukat a jaltainak nevezett világrend két, globális nagyhatalma – az USA és a Szovjetunió – között.¹ Számos olyan szervezet jött ekkor létre, amely – az eredetileg neki szánt szerepet azonnal betöltve, vagy sajátos evolúcióját követően – működési területén rövid idő alatt az államközi érintkezés jelentős szereplőjévé nőtte ki magát. Ilyen volt az 1949 áprilisában, az Egyesült Államok vezetésével a kollektív védelem szervezeteként megalakított *Észak-atlanti Szerződés Szervezete* (a NATO), vagy az 1949. május 5-én Londonban – emberi jogi, kulturális és társadalmi kérdésekkel foglalkozó szervezetként – megszületett *Európa Tanács*, de itt

¹ Jelen bevezetőben a továbbiakban csak a nyugat-európai és a transzatlanti intézményépítés történetéből emelünk ki példákat, ugyanakkor nem térünk ki a hidegháború éveiben a kontinens keleti felében a Szovjetunió és a befolyási övezetébe tartozó államok által - gyakran éppen a nyugati fejleményekre adott válaszlépésként - létrehozott szervezetekre (pl.: 1949: KGST, 1955: Varsói Szerződés).

említhető az 1947-ben, a George C. Marshall amerikai külügyminiszterről elnevezett, az USA által nyújtott újjáépítési segélycsomag elosztásának koordinálására létrehozott szervezet is, amelyből később az *OECD* alakult ki. Ezen szervezetek között tűnt fel – sajátos célokkal és ehhez igazodó sajátos szervezettel – az ESZAK, vagy ismertebb nevén: a Montánunió.

A szervezet létrehozását 1950. május 9-én (a német kapituláció ötödik évfordulóján) Robert Schuman, Franciaország akkori külügyminisztere javasolta a szén- és acélipar Nyugat-Németországgal közös felügyeletének és integrálásának céljából.² A Montánunió sikeres működése a német-francia megbékélés – ekként a tartós összeurópai béke – megteremtésének lehetőségét hordozta magában. A hadiipar alapját képező szén- és acélipar közös felügyelet alá helyezésével Franciaország közvetlenül ellenőrizhette Németország esetleges ismételt felfegyverkezését, de ami még fontosabb: – a kölcsönös ellenségeskedést mintegy megelőzve – az alapítók a politikai stabilitást biztosító új kapcsolatrendszer keretein belül a hosszú távú együttműködés útjára léphettek. A Montánunió szervezeti konstrukciója egy nívumot is tartalmazott: a központi intézménye egy olyan Főhatóság volt, amely az ellenőrzött iparágak vonatkozásában önálló, a tagállamoktól független – rájuk nézve kötelező – és csak a Közösség érdekeit szolgáló rendelkezéseket hozhatott. Az ESZAK tagállamai tehát – az európai történelemben úttörőként – az érintett területeken fennálló nemzeti szuverenitásukat teljes mértékben átruházták az általuk létrehozott és tőlük el is különült szervezetre. Az ESZAK legfontosabb újítását – az európai integráció jövője szempontjából – éppen ez: nemzetek feletti jellege jelentette. Összességében elmondható, hogy a Montánunió „nem önmagáért volt cél, hanem az első realista, pragmatikus lépés a jövőben felépítendő európai föderáció felé.”³ (Az új szervezet a „magasztos célok” mellett közvetlen politikai előnyök elérésével is

² Vida Krisztina: *Az európai integráció története*, In: Kende Tamás, Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003, 15.

o.

³ Vida Krisztina i.m. 2003. 16. o.

kecsegetett: Franciaország számára – az ekkortájt lezajló dekolonializációból fakadó nemzetközi pozícióvesztés ellensúlyozásaként – az európai politikában betöltött szerepének megerősítését, a náci–fasiszta múlttól szabadulni akaró NSZK és Olaszország számára pedig a háború utáni „politikai karanténból” való kiszabadulás reményét kínálta.)⁴

Robert Schuman 1950. május 9-én elhangzott híres nyilatkozatában a cél és az eszköz – az európai béke megteremtése és az egyesített Európa gondolata – egyaránt megjelenik:

„A világbéke csak a vele szembeni fenyegetésekkel arányban álló alkotó erőfeszítésekkel őrizhető meg. A békés kapcsolatok megőrzéséhez elengedhetetlen az a hozzájárulás, amelyet egy megszervezett és életteli Európa képes nyújtani. (...) Európa nem egy csapásra, egy mindenre kiterjedő konstrukció révén fog megszületni, hanem olyan kézzelfogható eredmények révén, amelyek mindenekelőtt a tényleges szolidaritást teremtik meg. Az európai népek egyesítése megköveteli, hogy szűnjék meg Franciaország és Németország évszázados szembenállása (...) A francia kormány javaslatot tesz a francia–német szén- és acéltermelés egészének egy Főhatóság alá helyezésére egy olyan szervezet keretében, amely más európai országok előtt is nyitva áll. (...) Jelen javaslat a béke megőrzéséhez elengedhetetlen európai föderációhoz vezető első konkrét lépés megtételét jelenti.”⁵

A fent kifejtettek alapján bátran kijelenthető, hogy az európai integráció a béke és a biztonság megteremtésének (és megőrzésének) jegyében fogant, hiszen ez volt az Európai Unió jogelődjeként létrejött ESZAK alapgondolata. Annak oka pedig, hogy az Európai Közösségek későbbi fejlődése során az előbbi értékek sokáig nem kaptak hangsúlyosabb szerepet, csak a gazdasági kihívások kezelésének kényszerítő erejében és az állami szuverenitást – a közös biztonság- és védelempolitikához képest – kevésbé érintő és

⁴ Vida Krisztina i.m. 2003. 16. o.

⁵ Részletek a Schuman Deklarációból. Idézi: Várnay Ernő és Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest: KJK–Kerszöv, 2003. 33. o.

hamarabb gyümölcsöt hozó gazdasági integráció gyors és nagymértékű elmélyítésében keresendő.

1. Az Európai Unió biztonsági környezete

A Montánunióval kezdődő és az Európai Unióban kiteljesedő integrációs folyamatok következtében Nyugat- és Közép-Európa napjainkra a béke és a biztonság térségévé vált úgy, hogy az öreg kontinens ezen felében a béke fogalma is átalakult, hiszen ma már az nem pusztán a háború hiányát jelenti (azaz nem egy olyan törekeny helyzetet, amelyben két fegyveres konfliktus közé egy békeidőszak „ékelődik”), hanem egy olyan egyensúlyi állapotot, amelyben a háború kitörése az európai aktorok között immár elképzelhetetlen.⁶ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az ún. egypólusúvá vált világban az Európai Uniónak ne kellene akár a közvetlen környezetét jelentő régiók irányából (Észak-Afrikából, a Dél-Kaukázusból, vagy újabban éppen Kelet-Európából), vagy jóval távolibb térségekből (pl. fekete Afrikából) komoly fenyegetésekkel szembenéznie. Éppen ellenkezőleg: a szakirodalomban már sokszor kimutatott paradoxon szerint az Amerikai Egyesült Államok „magányos” hiperhatalommá válásával kialakult világrend – egyes vélemények szerint: világrendetlenség – sokkalta instabilabb (és főként: kiszámíthatatlanabb) a két szuperhatalom által uralt, a kölcsönös elrettentés doktrínája által kiegyensúlyozott hidegháborús rendszernél. A bizonytalanságot csak fokozza, hogy ma már a globális rend egypólusú jellege is vitatott, mert „*továbbra is létezik nagyhatalmi versengés, melyben az Egyesült Államok hegemon, de*

⁶ Hasonló érvelést fogalmaz meg – globális dimenziókban – Yuval Harari történész *A Homo sapiens: az emberiség rövid története* című könyvében. Lásd erről bővebben: *Rob Attar: A Homo sapiens felemelkedése* (interjú Yuval Hararival), in: *History* 2015. február, V. évfolyam 2. szám.

nem csúcshegemón”⁷ – elegendő, ha csak a felemelkedő középhatalmakra, a belső nehézségeit láthatóan területszerzéssel feledtetni kívánó Oroszországra, az első pillantásra kimeríthetetlennek tűnő fejlődési potenciállal bíró Kínára, vagy Indiára gondolunk. De itt kell megemlítenünk magát az Európai Uniót is, amely a világgazdaság meghatározó szereplőjeként (amely a maga 450 milliós lakosságával a világ bruttó nemzeti termékének negyedét állítja elő és a világ fejlesztési segélyeinek mintegy hatvan százalékát nyújtja) „*global payerből*” – *tehát globális fizetőből* – „*global playerré*” – *globális szereplővé* – *kíván válni*,⁸ tehát a nemzetközi kapcsolatokban gazdasági súlyával arányban álló szereplőként akar részt venni.

Világunkban „*elképesztő a fejlődés, a múlt rögtön régmúlttá válik és a jelen túl gyorsan alakul át múlttá.*”⁹ A jelent meghatározó tendenciák – mindenekelőtt a kölcsönös összekapcsolódásban, egymásra utaltságban és ugyanakkor „összekényszerítettségben” megnyilvánuló globalizáció, illetve az ezzel rivalizáló lokális érdekek, illetve a minderre felhajtó erőként ható információs forradalom és tömegkommunikáció – a bolygó lakóit egyesítik és ugyanakkor el is szakítják egymástól. A fejlődés gyümölcseiből részesülő társadalmakkal szemben az azokból kimaradók frusztrációja – a fundamentalizmussal együtt – a terroristák és a modernkori kalózok utánpótlását biztosítja: a hagyományosan észak–dél ellentétének nevezett szembenállás várhatóan még hosszú ideig világunk jellemző feszültségforrása marad. Korunkban – a már említett összekényszerítettségben – egymás mellett élnek a

⁷ Farkas Ádám: *Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság- és védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásairól.* In: *Hadtudomány* XXIV. évfolyam, 2014. 1. szám, 18. o.

⁸ Kiss J. László idézi Elmar Brokot, az Európai Parlament Külügyi Bizottságának korábbi elnökét, in: Kiss J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=EOKKMX> (letöltve: 2015. 04. 19.)

⁹ Norman Manea: *Tegnapelőtt és ma* (esszé), in: *History* 2014. október, IV. évfolyam 10. szám 58. o.

premodern, a modern és a posztmodern társadalmak, ezek viszonya pedig a társadalmi problémákhoz, az államok közötti konfliktusok megoldásához és a hadviseléshez gyökeresen eltér egymástól. A 21. században a szemben álló felek között minden tekintetben óriási különbségek lehetnek, azonban „ezek az eltérések nem is mindig szimmetrikusak, azaz a premodern társadalmak elveit alkalmazó erők rendelkezhetnek a posztmodern társadalmak fegyvereivel is.”¹⁰ Korunk fegyveres konfliktusai ezen az alapon nyerik el aszimmetrikus jellegüket és a XXI. századot ekként háromféle háború-típus, a modern, a premodern és a posztmodern hadviselés kombinációja jellemzi.¹¹

Ebben a helyzetben Európa biztonságára a tőle földrajzilag távol eső régiók eseményei is közvetlenül hathatnak – új fenyegetések születnek, vagy olyan, hatásukban felerősödő veszélyek kerülnek karnyújtásnyi közelségbe, amelyekkel korábban nem kellett számolnunk (ilyenek pl. a terror egyre extrémebb formákban megjelenő változatai, vagy az exodussá fokozódó migrációs tendenciák). Mindemellett természetesen tovább élnek – ha nem is változatlan formában – a XX. század „klasszikusnak” mondható fenyegetései is (pl. az NBC fegyverek nehezen kontrollálható terjedése, a proliferáció).

A közlekedés és a telekommunikáció robbanásszerű fejlődése következtében összeszűkülő tér és idő másik következménye, hogy az öreg kontinens biztonsági helyzetére ható tényezők egyre inkább hasonlatossá válnak azokhoz, amelyekkel transzatlanti partnereinek kell számolniuk. Mindezért az Európára veszélyt jelentő fenyegetések felsorolása helyett inkább az ide vonatkozó egyik *legfontosabb tényezőre* célszerű *felhívunk a*

¹⁰ Gyarmati István: *A Magyar Honvédség az Európai Unióban*. In: *Hadtudomány* XIV. évfolyam 2. Szám 2004. június, <http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/2/2004-2-2.html> (letöltve: 2015. 03. 13.)

¹¹ Tomolya János idézi Sir Robert Cooper angol diplomata klasszikussá vált tipológiáját. In Tomolya János: *Békefenntartó kézikönyv*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2010, 20. o.

figyelmet, ami nem más, mint az egyes fenyegetések kapcsolata és egymásra hatása: az a mód, ahogy a meglévők újakat szülnek, avagy felerősítik egymást. A gyakorlatban ezek vagy egymásból fakadnak és elkerülhetetlenül kumulálódnak, vagy – eredetileg különböző forrásokból származó problémákként – párhuzamosan fejlődve összekapcsolódnak és szinte megoldhatatlan válságócokat képeznek. Az egyes fenyegetések tehát *generálják egymást* – jó példa erre a bukott államok esete, amelyek területén alkalmanként terrorista csoportok bázisai és kiképzőközpontjai települnek, tevékenységüket pedig a szervezett bűnözés különböző formáiból – jellemzően kábítószer-, fegyver- és emberkereskedelemből – finanszírozzák. Hasonlóan baljós forgatókönyv, ha adott esetben egy állami összeomlást követően a fegyverraktárakból korszerű haditechnika, vagy éppen tömegpusztító fegyverek kerülnek terrorista szervezetek birtokába. Ugyanígy régiókon átívelő tragédiákat okoz, ha egy kudarcos állam területén hadurak osztoznak és a vallási–etnikai (vagy törzsi) indíttatású polgárháború – lerombolva többek között a szociális infrastruktúrát – menekültáradatot vált ki.

Általánosságban elmondható tehát, hogy *Francis Fukuyama* a történelem végét, konkrétan a liberális demokráciák győzelmét (világméretű túlsúlyba kerülésüket) jövendőlfő jóslata – nem vitatva, hogy a szerző az elgondolás keletkezésekor, a közép–európai rendszerváltások időszakában a tendenciákat pontosan érzékelt és nem kizárt, hogy az idő őt igazolja majd – egyelőre nem vált valóra, sőt – legalábbis jelen sorok írásakor – megvalósulása egyre inkább a távoli jövőbe vész. A fent bemutatott fenyegetések a nyugati demokráciákat minden korábbinál nagyobb kihívások elé állítják.

2. Az európai biztonságfelfogás változása 1945–től napjainkig

„Az Európa nyugati partjaitól a Csendes-óceánig mindenütt romokat, elpusztított városokat, a végsőkig leromlott gazdaságokat,

55 milliós hullahegyet és nyomort”¹² maga után hagyó második világháború – de mindenekelőtt az annak záróakkordját képező atomcsapások és az európai kultúrában cezúrát jelentő genocídiumok (a holokauszt, a porrajmos, vagy a Generalplan Ost) – okozta sokk hatására a következő évtizedek során a nemzetközi kapcsolatokban alkalmazott biztonság–fogalom immanens részét képező „védelem” helyébe egy új elgondolás, a „megelőzés” lépett.

A biztonság korábbi, szűk értelemben vett definíciója az államok közötti konfliktusokhoz, a hagyományos hadviselés formáihoz kötődött és lényegében azt a típusú védelmet–védekezést jelentette, amelynek célja egy háborús támadás elhárítása. A huszadik század második felében elterjedt a biztonság szektorális megközelítése, amellyel – tekintve, hogy az átalakuló és globalizálódó nemzetközi rendszer változásai dominánssá tették a nem katonai jellegű fenyegetéseket – kiemelt szerephez jutottak a biztonság gazdasági–pénzügyi, környezeti, (köz)egészségügyi, belügyi és egyéb vetületei. A tudomány ma már megkülönbözteti a humán biztonságot is – ennek a koncepciónak a középpontjában nem az állam, hanem az egyén áll. Ebben a megközelítésben a hangsúly nem az állami/politikai komponenseken, hanem a fenntartható, humán fejlődésen van, az alapkoncepció pedig az egyes egyén védelme.¹³

Mindezzel együtt a prevenció lett a meghatározó, amely jelen esetben az egyes „veszélyek aktivizálódásának a megelőzését jelenti”¹⁴, így „a fenyegetésekre történő pusztá reagálást felváltotta a tudatos megelőző tevékenység, a válságok gyökereinek

¹² Ormos Mária: *A háború öröksége*. In: Ormos Mária: *Európa a nemzetközi küzdőtéren*. Budapest: Osiris, 2003, 497. o.

¹³ Hegedüs Henrik: *A biztonság fogalmának tágabb és szűkebb értelmezése, a humánbiztonság, avagy egy konferencia tanulságai*. In.: *Hadtudományi Szemle*, 2009. 1. szám 69. o. http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2009/2009_1/2009_1_tt_hegedus_henrik_65_76.pdf (letöltve: 2015. 03. 17.)

¹⁴ Tomolya János: *Békefenntartó kézikönyv*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2010, 12. o.

megszüntetésére való törekvés. Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a klasszikus biztonságfogalom területi és reaktív volt, míg a modern biztonságfelfogás funkcionális és preventív.¹⁵

A biztonság egyik korszerű definíciója szerint az *„lényegében a preventív elvek, architektúrák, akciók, garanciarendszerek halmaza, és alapvető funkciója a konfliktus megelőzés és erőszakalapú válságok blokkolása, kezelése*.”¹⁶

A múlt század során lezajlott a biztonságfogalom *tartalmi és lokális kibővülése* is.¹⁷ Az előbbivel, a tartalmi változásokkal járt olyan területek előtérbe kerülése, mint például a nemzetközi terrorizmus, a kábítószer–kereskedelem, a nukleáris reaktor–biztonság, a kisebbségvédelem, a migráció, az illegális fegyverkereskedelem. A lokális változásokat jelezte, hogy a kelet–nyugat „tájolásában” koncentrált katonai tömbök szembenállását felváltotta a megsokasodott biztonságpolitikai fenyegetések földrajzi elhelyezkedésének sokfélesége. A lokális változásokhoz kötődik az is, hogy *a 21. században egyre inkább elmosódik a különbség külső és belső biztonság között*. (Mindennek mélyrehatóan kellene érintenie a magyar biztonsági architektúra felépítését is, azonban a szükséges mértékben a kívánatos szervezeti változások egyelőre nem következtek be.¹⁸)

¹⁵ Keszely László: *Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében*. In.: *Hadtudományi Szemle*, 2014. VII. évfolyam 4. szám, 100. o.

¹⁶ Deák Péter: *A globalizáció új erőszakformái*. http://www.publikon.hu/application/essay/297_1.pdf (Letöltve: 2015.04.14.)

¹⁷ Horizontális és vertikális irányok leírásával hasonló megközelítést alkalmaz Gothárd Péter és Kiss András. Lásd: Gothárd Péter és Kiss András: *Az Európai Unió közös biztonság és védelempolitikája*. http://www.publikon.hu/application/essay/304_1.pdf (Letöltve: 2015. 04. 10.)

¹⁸ Gyarmati István: *A Magyar Honvédség az Európai Unióban*. In: *Hadtudomány XIV. évfolyam 2. Szám 2004. június*, <http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/2/2004-2-2.html> (Letöltve: 2015. 03. 13.)

Az EU-nak – illetve a tagállamok többségének – a biztonságfelfogása „a biztonság kibővített értelmezésén alapul, amelyen a tágabb, a humánbiztonság kérdéseit és az emberi jogokat is magában foglaló fogalom értendő” (...) „Az európai uniós vélekedés szerint a biztonsági szektor fogalmába a fegyveres testületeken kívül beletartoznak a fejlett demokratikus kontrollt gyakorló intézmények, mechanizmusok, valamint közvetett módon a társadalom különböző csoportjait megjelenítő civil szféra is.”¹⁹

Az európai biztonságfelfogásnak jellegadó sajátosságai még az alábbiak:

- az új világrendben kialakult fenyegetések nem választhatóak el történelmi háttérüktől és társadalmi – politikai, gazdasági szociális – kontextusuktól: egyrészt mert az újonnan keletkező válságok gyakran igen régi, a maguk idején kezeletlen, vagy rosszul kezelt konfliktusokban gyökereznek, másrészt mert tartós megoldásukhoz – a tüneti kezelésem túl – a válságok kiváltó okaival, gyökereivel is foglalkozni kell;
- a válságkezelés során ragaszkodni kell a jogszerűséghez és a multilaterális keretekhez, mert csak ezen az úton garantálható az alkalmazott megoldások legitimitása és tartóssága,

Gyarmati véleménye szerint mindennek következtében egyre inkább közelednek egymáshoz a rendőrség és a hadsereg funkciói és – a hírszerzés és az elhárítás fontos szerepénél fogva – a jövőben elengedhetetlen lesz titkosszolgálatok integrálása egy egységes honvédelmi rendszerbe. Mindezzel soha nem látott mértékű koordinációra lesz (illetve lenne) szükség a biztonsági szektor különböző szereplői között, amely felveti egy rendkívül széles hatáskörű „biztonsági minisztérium” létrehozásának szükségességét. Gyarmati felhívja a figyelmet ugyanakkor a koncepció nehézségeire is, pl. totális depolitizálás szükségességére.

¹⁹ Czene Gréta: *Az Európai Unió válságkezelő tevékenysége a dél-kaukázusi térségben*, PhD értekezés, Budapest, 2012, NKE Doktori Iskola, 60. o. http://www.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2013/czene_greta.pdf (letöltve: 2015. 02. 15.)

- *a megvalósítás módjának megválasztásakor a hangsúly az eszközök arányosságára és a választott stratégiának a politikai célokhöz való illeszkedésére helyeződik, amely involválja a civil és a katonai szereplők közötti összhang megteremtését is.*²⁰

3. Az átfogó megközelítés kialakulása

Az európai biztonságfelfogás bázisán kialakult az európai válságkezelés új filozófiája is, amely a szakirodalomban az *átfogó megközelítés (Comprehensive Approach)* elnevezést kapta. Ennek alapja az a felismerés, hogy napjainkra a konfliktusok természete átalakult, hiszen az EU tagállamainak a jövőben hagyományosnak nevezhető háborúval minden valószínűség szerint nem kell szembenéznük, a társadalmakat érő kihívások – a válságok egy időben jelen lévő szociális, gazdasági, etnikai stb. összetevői miatt – azonban a korábbiaknál összetettebbek, komplexitásuk pedig komplex megoldásokat igényel. Mindezt „*a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. Ezért a legkézenfekvőbb megoldás felsorakoztatni a rendelkezésre álló civil és katonai eszközök, képességek teljes sorát. Ez tulajdonképpen az átfogó megközelítés legáltalánosabb megfogalmazása, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges.*”²¹

Az előbbiekből következik a válságkezelésben érintett szervezetek „együttműködésre ítéltése” is, ugyanis egyetlen olyan szervezet sem létezik, amely egymaga rendelkezne az össze olyan

²⁰ Vincze Hajnalka: *Az európai védelempolitika mozgásteré: belső nehézségek és az Atlanti-óceánon túlról érkező nyomások között.* http://publikon.hu/application/essay/172_1.pdfm (letöltve: 2015. 04. 03.)

²¹ Keszely László: *Az átfogó megközelítés a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében.* In.: *Hadtudományi Szemle*, 2014. VII. évfolyam 4. szám, 97. o.

erőforrással, hatáskörrel, képességgel és szaktudással, amely az összetett krízishelyzetek (gyakran) Európa határaitól távoli területeken történő megoldásához szükségeltetnek.

A civil–katonai képességeket integráló válságkezelés szükségességének felismerésig hosszú út vezetett, az Európai Unió tagállamai a gyakorlatban az ENSZ és a NATO békefenntartó és béketámogató műveletei, továbbá az USA által vezetett alkalmi koalíciók fegyveres intervenciói során szerzett tapasztalatokból–nehézségekből szűrték le azt a tanulságot, hogy modern kor válságainak kezelése során pusztán a katonai erő alkalmazása nem legendő.

Az USA 1991–es kuvaiti, majd iraki hadműveletei (öbölháború, Sivatagi Vihar), majd később 1999–ben (az ENSZ felhatalmazása nélkül) végrehajtott koszovói bombázás kezdetben erősítette a katonai erőfölény érvényesítésével biztosítható sikerbe vetett hitet.²² Ez a hosszú távú következményekkel járó tévedés (amely lényegileg a szűk értelemben vett hadműveleti terület háttérét adó szociokulturális környezet figyelmen kívül hagyásában állt) felismerése csak a 21. század elején – elsősorban az afganisztáni és az iraki háborúk során – történt meg, korrekciója pedig még ma is tart. *„Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen.”*²³ Mindezek hatására az Egyesült Államok 2009. március 27–én meghirdetett Új Afganisztán Stratégiájában központi szerepet kapott a civil részvétel, a kormányzati teljesítmény javítása, a mezőgazdasági fejlesztések, a

²² Molnár Ferenc: *Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során.* In: *Nemzet és Biztonság* 2012/4. szám 12. o

²³ Molnár Ferenc i.m. 2012. 10. o

közlekedési, az energiaellátási és a szociális infrastruktúra fejlesztése.²⁴

A változó amerikai szemlélettel párhuzamosan a NATO-ban is határozott változások kezdődtek a válságreagáló műveletek vonatkozásában. A szövetség először a 2006-os rigai csúcsertekezletén deklarálta az átfogó megközelítés fontosságát a béketámogató műveletekben²⁵, a 2008-as bukaresti csúcstalálkozó kapcsán pedig már a „NATO-speciális”, *ún. stabilizációs és korai újjáépítési (S&R) képesség* kiépítésének szükségességéről jelentek meg elképzelések.²⁶ Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 2010. évi Stratégiai Koncepciójában a lehető legmagasabb szintre emelte a stabilizációs és újjáépítési képességek fejlesztésének tervét. A következő évben – 2011 szeptemberében – a NATO vezetése politikai útmutatót készített, amely – a stabil és önállóan fenntartható béke megteremtése érdekében – meghatározza az S&R képességek hozzájárulását az átfogó szemléletű válságkezeléshez. A dokumentum általános elveket és ajánlásokat fogalmaz meg és egy mellékletben lefekteti a stabilizációs és újjáépítési feladatokat is tartalmazó műveletekkel kapcsolatban a felkészülés és a végrehajtás, valamint a helyi, vagy nemzetközi szervezeteknek való átadás módját.²⁷

²⁴ Az ENSZ tapasztalatai is – Európában, Afrikában, Dél-Amerikában és Ázsiában egyaránt – szintén egy komplexebb válságkezelési metodika szükségességére mutattak rá. Az EU és a NATO számára is gyakran mintakén szolgáló fejlődési folyamat itt a 2000-ben megjelent ún. Brahimi-jelentéstől az ENSZ Integrált Misszió Koncepció elkészítéséig ívelt.

²⁵ Keszely László i.m. 2014. 98. o.

²⁶ Friis Arne Petersen – Hans Binnendijk: *Az átfogó megközelítéstől az átfogó képességekig* In: *Nato Tükör* 2008. tavasz, <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/HU/index.htm> (letöltve: 2015. 03. 14.)

²⁷ Molnár Ferenc i.m. 2012. 16. o.

A missziók tapasztalatai alapján kialakított módszertan szerint *a stabilizációs és korai újjáépítési (S&R) küldetéseknél* a NATO erőknél négy területen kell a műveleti feladatokat ellátniuk:

- *“A hadseregnek biztonságos környezetet kell teremtenie a stabilitást célzó polgári műveletekhez.*
- *A biztonsági erőknél meg kell védenie a konfliktus áldozatait legalább olyan mértékben, amilyen módon semlegesíteni kell a jogtalan erőszak elkövetőit.*
- *A hadseregnek készen kell állnia arra, hogy fizikai biztonságot és logisztikai támogatást nyújtson a kitelepült civileknek, illetve, hogy humanitárius és újjáépítő műveleteket hajtsanak végre.*
- *A katonai tervezésnek új eszközöket kell alkalmaznia az integrált civil–katonai tervezés képességének megerősítéséhez.”²⁸*

A fenti követelményrendszer – bár haderő–szemléletű, hiszem a NATO–csapatok számára készült – jól illusztrálja, hogy miként kell a katonai és a civil komponenseknek illeszkedniük egymáshoz az átfogó megközelítés filozófiája alapján végrehajtott misszióknál (illetve itt egy S&R–küldetésnél). A haderőnek ezek szerint a polgári szereplők működéséhez biztonságos környezetet kell biztosítani, ezen túl logisztikai támogatást szükséges nyújtania számukra és elől kell járnia a közös tervezési feladatokban, továbbá részt kell vennie az újjáépítő műveletekben is miközben oltalmazza a gyakran traumatizált helyi lakosságot.

A fenti tapasztalatok szem előtt tartásával az új válságkezelési teóriák jegyében az Európai Unió Tanácsa is

²⁸ Friis Arne Petersen – Hans Binnendijk i.m. 2008. <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/HU/index.htm> (letöltve: 2015. 03. 14.)

A szerzők cikkükben számos, értékes javaslatokat fogalmaznak meg, pl. egy állandó NATO–EU tervezési csoport intézményesítését, egy nemzetközi válságreakálásra készen álló, állandó civil hadtest felállítását, vagy a NATO Védelmi Tervezési Folyamat kiterjesztését az átfogó polgári–katonai műveletek szükségleteinek megtervezése irányában.

kidolgozta a válságok koordinált kezelésére irányuló intézkedések új koncepcióját – *Emergency and Crisis Coordination Arrangements* címen –, amely leírja a civil–katonai együttműködés megvalósításának módjait az európai biztonság– és védelempolitika működtetése során.²⁹

A bemutatott módszertan természetesen nem csodaszer: egy, az átfogó megközelítés filozófiája alapján megtervezett, de rosszul előkészített misszió fogaskerekei azonnal akadozni kezdenek, ha a részt vevő felek koordinációja rossz, a kommunikáció közöttük pedig elégtelen. (Látni kell, hogy ebben az esetben igen sokféle szervezeti kultúrával rendelkező szereplőnek kell együttműködnie: a haderő, a diplomácia, az igazságügyi–rendészeti „alrendszerek” és a civil, esetleg egyházi szervezetek sorában mindez nem csak az NGO-k³⁰ és a haderő, hanem már a kormányzati szereplők közötti egyeztetést is megnehezítheti.) Ilyen típusú diszfunkciók jelentkezése esetén a kiinduló alapelvek sérülnek és a küldetés a különböző szereplők érdekeire „esik szét”, melyet követően nagymértékű idő– és költség– (és nem utolsó sorban) presztízsveszteséget okoz a már futó projekt „újrakoordinálása”. A gyakorlatban azonban már a tervezési szakaszban problémát okozhat a civil erőforrások generálása, hiszen pl. a fegyveres testületekkel ellentétben a hierarchián kívüli, nem kormányzati szereplők parancsadással nem irányíthatók. Mindezek tükrében nem véletlen, hogy a szakirodalomban kiemelik a jól bevált katonai tervezési eljárások kiterjesztésének fontosságát a civil komponens szükségleteinek biztosítására is.

Más vonatkozásban az Unió döntéshozói is felhívják a figyelmet arra, hogy „*az átfogó jelleg nem csupán azt jelenti, hogy az EU eszközeit és forrásait együttesen vetik be, hanem azt is, hogy az uniós szintű szereplők és a tagállamok együtt vállalnak kötelezettségeket.*”³¹

²⁹ Keszely László i.m. 2014. 98. o.

³⁰ Non-governmental organizations = nem kormányzati szervezetek.

³¹ *Az Európai Parlament és a Tanács közös közleménye az EU átfogó megközelítéséről a külső konfliktusok és válságok tekintetében.*
<http://www.ipex.eu/IPEXL->

Az EU a grúzai válságkezelési misszió, az EUMM–Georgia tervezési hiányosságaiából levonta a megfelelő következtetéseket és döntés született egy olyan szervezet létrehozásáról, amely működésében érvényre juttatja az átfogó megközelítés filozófiáját. Az átfogó megközelítés lényegét adó polgári–katonai együttműködés a *Válságkezelő és Tervező Igazgatóság* 2009-es létrehozásában öltött testet.³²

Összefoglalásként megállapítható, hogy „*az átfogó megközelítés – azon túl, hogy korszerű szemlélet is – önmagában egy információáramlási, koordinációs és döntés-előkészítési mechanizmus; tulajdonképpen eszköz. A stratégiai politikai megfontolások és döntések révén előálló politikai preferenciák, célok meghatározása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy egy nemzeti vagy nemzetközi szervezet sikeresen alkalmazza.*”³³

4. Az Európai Unió közös biztonság– és védelempolitikájának fogalma és kialakulása

Az Európai Unió közös biztonság– és védelempolitikája (a továbbiakban: KBVP) az EU közös kül– és biztonságpolitikájának (KKBP) szerves részét képezi³⁴, a nagyobb egységet jelentő KKBP-n belül számos, azzal közös és azoktól elkülönült, specializált uniós szervezet, továbbá a vonatkozó jogi szabályozók, határozatok és stratégiák, illetve – az utóbbiak megvalósulását szolgáló – műveletek és missziók politikai kereteit adja. A KKBP és KBVP egymáshoz való viszonyát tekintve elmondható, hogy a közös biztonság– és

WEB/dossier/files/download/082dbcc54314a3a301437c3dcd3b07f3.do

(letöltve: 2015. 04. 15.)

³² Lakatos Zsolt: *Az EU polgári válságkezelése, kapcsolódási pontok a katonai válságkezelési eljárásokkal*. In: *Hadtudomány*, 2013./3–4. szám 74–75. o.

³³ Molnár Ferenc i.m. 2012. 20. o.

³⁴ *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*, 42. cikk.

védelempolitika az uniós külpolitika eszköztárának egyik eleme, amelyhez az Unió folyamodhat, amikor nemzetközi kapcsolatokba lép. Magának a KBVP–nek a fogalmi elemeit vizsgálva kiemelhető, hogy *a közös biztonságpolitika „az Unió új biztonsági kihívásokra adott válaszlépéseit, illetve fellépéseit jelenti, amelyeket azonban nem az EU területén, hanem harmadik országok területén hajt végre, és amelyek egyaránt felölelik a biztonság és védelem polgári és katonai aspektusait, a közös védelem alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelme értendő.*”³⁵

A KKBP egyik legfontosabb jellemzője, hogy – szemben például az uniós joganyagban kezdetektől részletesen szabályozott kereskedelmi, vagy gazdasági politikákkal – informális módon bontakozott ki és csak jóval később kapott normatív alapokat; jelenleg is a tagállamok kormányközi együttműködése révén működik, amiért nem tekinthető hagyományos értelemben vett közösségi politikának, céljaiban, eszközrendszerében és eljárási mechanizmusában is eltér azoktól. (A többi közös politikához képest fejlődésében továbbra is az Európai Tanács döntései játsszák a fő szerepet, amelyben a főszabálynak az egyhangú döntéshozatal számít.)³⁶

A KBVP–nek három, nagyobb területe van, ezek:

- a válságmegelőzés,
- a polgári válságkezelés,
- a katonai válságkezelés.

A válságmegelőzés az Unió külkapcsolatainak legfontosabb célkitűzése, a KKVB integráns része. A terület fontossága nyilvánvaló, hiszen sikere esetén válságkezelésre sincs szükség.

³⁵ Juhász Krisztina: *Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény– és döntéshozatali rendszer.* In.: *De iurisprudencia et iure publico – Jog– és Politikatudományi Folyóirat*, I. évfolyam, 2014/1. szám 2. o.

³⁶ Szücs Tamás, Kende Tamás, Dunay Pál: *Az unió közös kül–, biztonság– és védelempolitikája.* In: Kende Tamás, Szücs Tamás: *Európai közjog és politika.* Budapest: Osiris Kiadó, 2003., 671. oldal

Eszköztárába általában diplomáciai megoldások tartoznak, ilyen például a gazdaságdiplomácia, vagy a támogatáspolitikák (bár nem kizárt, hogy egy válság megelőzése érdekében – a preventív diplomácia eszközeként – polgári missziót indítsanak egy veszélyeztetett területre).

A polgári válságkezelés fogalmát negációs megközelítéssel lehet a legkönnyebben meghatározni – eszerint a civil képességek magukban foglalják az összes nem katonai képességet és elemet, így a teljesen civil közigazgatási, igazságszolgáltatási, büntetés végrehajtási, egyéb jogállamiság építő, polgári védelmi területek mellett a rendvédelmi szektort is. Mindezzel együtt a polgári válságkezelés alatt alapvetően nem a polgári védelmet és a katasztrófavédelmet értjük – melyek mindeközben fontos részterületei is –, hanem inkább egy komplex – tipikusan határokon túl felbukkanó, biztonsági kihívást jelentő – válságok kezelésére létrehozott eszköztárat.³⁷

Az előbbieknél megfelelően a harmadik kategóriába csak *a kizárólag katonai eszközökkel végrehajtott válságkezelést* soroljuk.

A KBVP napjainkra – mint az egyik leginkább látható és gyorsan változó európai uniós részpolitika – központi stratégiai orientációra és operatív kapacitásra tett szert.³⁸ Az alábbiakban az uniós politikák legsajátosabbjának máig tartó fejlődési ívét tekintjük át, témánk szerint csak a legfontosabb fordulópontokra koncentrálva.³⁹ Meglátásunk szerint a KBVP története napjainkig három főbb szakaszra tagolható:

³⁷ Tóthi Gábor: *A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességei; az állami és civil együttműködés jelene, lehetőségei ezen a területen*. In.: *Biztonságpolitikai prognózis 2015–ig*. Budapest: Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010, 375. o.

³⁸ Ulrich Karock: *A közös biztonság- és védelempolitika*. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html (letöltve: 2015.04.06.)

³⁹ Az EU közös kül- és biztonságpolitikája az Európai Unióról szóló szerződés és azt módosító szerződések keretei között, a legkülönbözőbb

- 1992 februárja és 1999 júniusa – az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés aláírása és az Európai Tanács kölni csúcstalálkozója – közötti időszak,
- 1999 júniusa és 2007 december – a kölni csúc és a Lisszaboni Szerződés aláírása – közötti időszak,
- 2008 és 2015 júniusa – a gazdasági világválság kitörésétől napjainkig – terjedő időszak.

Az Európai Unió *közös kül- és biztonságpolitikáját az Európai Unióról szóló szerződés* intézményesítette, az EU úgynevezett második pilléréként. A Maastrichti Szerződés külpolitikára vonatkozó rendelkezései alapvetően a „soft power” eszköztárába sorolhatóak, amelyekkel kapcsolatban a mai napig is elmondható, hogy „az EU hagyományosan puha hatalmi eszközöket használ, és az elmúlt időszakban – talán az unióban vezető szerepet vállaló Németország hatására – elsősorban gazdasági hatalomként (geo-economic power) és nem geopolitikai szereplőként (geopolitical actor) viselkedik”.

Ekkoriban az Unió *a katonai feladatokat* a NATO „ernyője alá állva” a kollektív védelem eszközzrendszere révén látta elláthatónak, a *konfliktuskezelési tevékenységet* pedig felzárkóztatási programokkal, segítezzéssel, a demokratikus értékrend és a jó kormányzási gyakorlatok terjesztésével – tehát szinte kizárólag diplomáciai tevékenységgel – valósította meg. A szerződésben ezzel együtt elvetették a közös védelempolitika magvait is, amikor kimondták, hogy az EU tagállamok hosszabb távon *törekednek* a közös védelempolitika kialakítására, amely idővel a közös védelem megvalósításához is *elvezethet*, a védelempolitika integrálásának kiemelt eszközeként pedig a közös fegyverkezés terén megvalósuló együttműködést jelölték meg.

A közös biztonság- és védelempolitika formálódásában fordulatot az 1999. évi kölni csúc hozott, amely új lendületet adott a

jogforrások alapján – pl. az Európai Tanács határozatai, az Európai Parlament állásfoglalásai, továbbá ajánlások, stratégiák meghozatalával – formálódik. A KBVP jogalapjának részletes bemutatása és kialakulásának kronologikus bemutatása meghaladná jelen dolgozat kereteit.

szakpolitika fejlődésének – értelmezésünkben ezzel kezdődik a KBVP történetének második szakasza. Az Európai Tanács által a csúcstalálkozó eredményeiről kiadott dokumentumban jelent meg először az *európai biztonság- és védelempolitika*–elnevezés, hangsúlyozva a válságkezelés nem katonai dimenziójának jelentőségét.⁴⁰ A tagállamok vezetői a csúcson meghatározták az Unió ambícióit a biztonság és védelempolitika területén, eszerint az „...EU a nemzetközi szinten teljes jogú szereplő kíván lenni. Ezért szándékunkban áll, hogy felruházzuk az Uniót mindazon eszközökkel és képességekkel, amelyek lehetővé teszik számára a szerepvállalást a közös európai biztonság és védelem politikában... Az Uniónak képesnek kell lennie a nemzetközi válsághelyzetek kezelésére, megfelelő katonai erő által támogatott önálló műveletek tervezésére és végrehajtására...”⁴¹

Ugyanebben az évben az Európai Tanács Helsinkiben megtartott ülésén tovább folytatódott a KBVP jogi és intézményi kereteinek kidolgozása. Ekkor rendelkeztek a kialakítandó intézményi struktúrákról, ezek sorában ma is működő, politikai és katonai intézményeket hoztak létre, leírtak egy nem katonai válságkezelési mechanizmust és bevezették a *polgári válságkezelési tevékenység* fogalmát. A *Helsinki „Hedline Goal”* keretében sor került a szükséges katonai képességek nagyságrendjének meghatározására: az Unió ambíciószint szerint 2003-ig létre kell hozni egy olyan, legfeljebb 50–60 ezer fős katonai erőt, amely két hónapon belül telepíthető és képes a rá bízott feladatokat 1 éven át ellátni.

A polgári válságkezelési képességek létrehozásáról a 2000 júniusában Santa Maria de Feirában megrendezett Európai Tanács-ülésen döntöttek. Négy területet jelöltek meg, amelyek vonatkozásában ki kell alakítani a konfliktusokat követően alkalmazandó kompetenciákat, ezek: a rend fenntartása, a

⁴⁰ Czene Gréta: i.m. 2012.

⁴¹ Idézi: Lakatos Zsolt: *Az EU polgári válságkezelése, kapcsolódási pontok a katonai válságkezelési eljárásokkal*. In: *Hadtudomány*, 2013./3–4. szám 67. o.

jogállamiság megerősítése, a polgári védelem megerősítése, a közigazgatás erősítése. Határoztak egy 2003–ra létrejövő, 5.000 fős közös (akkor még kizárólag) rendvédelmi alakulat felállításáról – vállalták, hogy ebből 1.000 fő 30 napon belül telepíthető lesz –, melynek tagállami feltöltését 2001 novemberében, képesség-felajánlási konferencia keretében kívánták megvalósítani.⁴²

A 2001. decemberében megtartott laekeni csúcstalálkozón az Európai tanács elfogadta az *Unió műveleti képességeit meghatározó nyilatkozatát*, amelynek jelentősége felér az európai biztonság- és védelempolitika megvalósításával. Ezzel a döntéshozatali struktúrák és eljárások a helyükre kerültek, tehát az Unió hivatalosan is képessé vált bizonyos erők és képességek mobilizálására és ennek révén válságkezelő műveletek végrehajtására.

A 2002. és 2003. év során az Európai Tanács újabb csúcstalálkozózi a KBVP terén mind a doktrínák, mind a gyakorlat tekintetében jelentős előrelépéseket hoztak. Előbbi vonatkozásban döntés született egy Bosznia–Hercegovinába indítandó rendőri misszióról – amely a már ott lévő ENSZ missziót váltotta fel EUPM Bosznia néven – és a macedóniai, Amber Fox–elnevezésű NATO küldetés átvételéről (2003. április 1–jétől, még NATO eszközök igénybevételével, Concordia–néven). Mindemellett az ENSZ felkérésére megindult az EU első önálló katonai művelete – az Artemis – a Kongói Demokratikus Köztársaságban.⁴³

Utóbbi tekintetben 2003 decemberében, az Európai Tanács thesszaloniki ülésén fogadták el a KBVP egyik alapdokumentumának számító *Európai Biztonsági Stratégiát* – „Biztonságosabb Európa egy jobb világban” címen –, amely az aktívabbá válni–alkalmasabbá válni–következetesebbé válni hármas követelményrendszer köré rendezte az EU előtt álló feladatokat. A Stratégia kellő éleslátással fogalmazta meg az EU–t kívülről és – bizonyos szempontból – belülről érő fenyegetéseket, kockázatokat, ezek – a teljesség igénye nélkül – többek között a terrorizmus, a

⁴² Tóthi Gábor: i.m. 2010. 375. o.

⁴³ Czene Gréta i.m. 2012.

tömegpusztító fegyverek elterjedése, regionális konfliktusok, az állam kudarca és a szervezett bűnözés különböző típusai.

Az Európai Biztonsági Stratégiában foglaltak végrehajtása érdekében a 2004. decemberi, brüsszeli Európai Tanács-ülésem elfogadták a polgári válságkezelő képességek középtávú (2008–ig szóló) fejlesztésével kapcsolatos uniós célkitűzéseket (*Civilian Headline Goal 2008* néven). Emellett a *Válságkezelés Polgári Aspektusai* című alapidokumentumban a polgári válságkezelési feladatok 7 fejlesztendő területét határozták meg, a következők szerint: *rendőri műveletek, jogállamiság erősítése, polgári adminisztráció erősítése, polgári védelemi feladatok, az adott helyszínekre telepített különleges EU képviselőket támogató képességek, helyszíni monitoring feladatok.*⁴⁴

Az Európai Tanács ülésén 2007 decemberében fogadták el a 2010–ig szóló polgári képességfejlesztési keretdokumentumot (*Civilian Headline Goal 2010*) mely az előző polgári célkitűzések eredményeire és az addigi missziós tapasztalatokra épült.⁴⁵

Az „*Európai Biztonsági Stratégia Végrehajtásáról*” című, 2008–ban elkészült jelentés megerősítette az Európai Biztonsági Stratégia megállapításait, ugyanakkor ki is egészítette azokat: olyan új veszélyek és kockázatok fogalmazódtak meg, mint a számítógépes biztonság, az energiabiztonság, az éghajlatváltozás, a kalózkodás.

A KBVP a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével nyerte el mai elnevezését, a szerződés azonban a terminológia mellett markáns, az elmélyítés irányába mutató tartalmi és szervezeti változtatásokat is hozott. A Lisszaboni Szerződés részletesen foglalkozik mind a katonai és a polgári válságkezelési feladatokkal. A 42. cikk szerint „...*A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. E politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli*

⁴⁴ Lakatos Zsolt i.m. 2013. 69. o.

⁴⁵ Tóthi Gábor i.m. 2010. 376. o.

*békefenntartó, konfliktusmegelőző, a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.” A Szerződés 43. cikke pedig megfogalmazza azokat a feladatokat is, amelyre a polgári és katonai eszközök igénybe vehetők. Eszerint a „...42. cikk (1) bekezdésében említett missziók, amelyek végrehajtása során az Unió polgári és katonai eszközöket vehet igénybe, közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktus–megelőzést és békefenntartást, a harcoló erőknek a válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalják magukban”.*⁴⁶

A KBVP fejlődésének harmadik szakaszának kezdete akkora tehető, amikor a gazdasági világválság hullámai elérték az Unió tagállamait, az ezzel előálló helyzetből való kiútkeresés jelenleg is tart. A recesszió következménye az Unió egyes, már realizált védelmi és válságkezelési képességeinek elvesztése volt – ennek okai egyaránt gyökereztek a gazdasági és politikai szférában. Előbbi területen a visszalépés kiindulási pontja természetesen a védelmi kiadások visszavétele volt, amely az európai hadiipari vállalatokat – a hazai megrendelések visszaesésének hatására – a világpiac felé terelte, ahol azonban a nagyhatalmak vállalataival kényszerültek versenyre kelni olyan helyzetben, amelyben kutatás–fejlesztésre eleve kevesebb forrásuk jutott.⁴⁷ A képességvesztés utóbbi vetültén a politikai döntéshozók figyelme szinte kizárólag a pénzügyi–gazdasági válságkezelés problémaköre és az abból fakadó

⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 42. és 43. cikk.

⁴⁷ Lásd: Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság– és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése.* In.: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2014/1., http://nit.uni-nke.hu/downloads/Elemzesek/2014/SVKK_Elemzesek_2014_1.pdf (letöltve: 2015.04.09.)

gazdaságyszabályozási, továbbá szociális kérdések felé fordult, de az érintett társadalmak is sokkalta jobban érdeklődtek a biztonság belügyi, semmint nemzetközi vonatkozásai iránt. A politikai elit rövid távú érdekei is a gazdasági válság menedzselésének sikerével fonódtak össze, emellett a fokozódó forráshiány időszakában a védelmi kiadások szinten tartásának (horribile sriptu: növelésének) társadalmi indokolhatatlansága miatt a „*csökkenő katonai képességek jelentős mértékben korlátozzák a válságkezelési képességet és csökkentik „Európa” erőkitérítési, érdekérvényesítési képességét*”.⁴⁸

Az előbbieket támasztja alá az is, hogy a Lisszaboni Szerződés aláírását követő időszakban az Európai Tanács mindössze két olyan csúcstalálkozót tartott, amelyeken a KBVP kérdései ismét napirendre kerültek. Ezek közül az egyik a 2012 decemberében megrendezett csúcstalálkozó volt, a másik pedig a 2013. december 19–20-án megtartott találkozó. A két csúcstalálkozón áttörés, de még jelentősebbnek mondható eredmény sem született, azonban a 2013. évi találkozó esetében kisebb előrelépésekről be lehetett számolni. A fentebb vázolt gazdaságtörténeti és politikai háttér mellett a csúcstalálkozókkal kapcsolatos reális elvárás nem is lehetett az, „*hogy ezeken a területeken áttörést érjenek el, ugyanis a szükséges politikai akarat továbbra is hiányzik, hanem az, hogy érdemben felkerül-e az európai döntéshozók napirendjére a védelempolitika kérdése....*”⁴⁹

A csúcstalálkozókkal kapcsolatos „korlátozott elvárások” az azóta bekövetkezett történések tükrében teljesülni látszanak, bár az „események felgyorsulásának” az oka vélhetően nem a tárgyalások eredményeinek erjesztő hatása, hanem az EU közvetlen

⁴⁸ A válságkezelési képességek csökkenését eredményező, összetett folyamatot Csiki Tamás hivatkozott tanulmányában „képességvesztési kettős spirál” néven foglalja össze.

⁴⁹ Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése.* In.: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2014/1., http://nit.uni-nke.hu/downloads/Elemzesek/2014/SVKK_Elemzesek_2014_1.pdf (Letöltve: 2015.04.09)

határterületén kitört orosz–ukrán válság. Annyi bizonyos, hogy a közös *védelempolitika* vonatkozásában 2015 márciusában ismét felmerült a közös uniós hadsereg létrehozásának gondolata (azért, hogy az Unió komolyabban vehető külpolitikai szereplővé válhasson)⁵⁰, a *biztonságpolitika* területén pedig 2015 júniusában tervezik felülvizsgálni a jelenleg hatályban lévő, elavultnak mondható Európai Biztonsági Stratégiát – úgy tűnik tehát, hogy jelenleg a KBVP mindkét „alrendszere” mozgásban van.

5. A polgári válságkezelés uniós intézményrendszere

A KBVP működtetését szolgáló intézmények – tekintettel arra, hogy a közös biztonság– és védelempolitika az Unió közös külpolitikájának része – nem választhatóak el az Unió külügyi intézményrendszerétől; utóbbi részletes bemutatására azonban ehelyütt nem vállalkozunk. Terjedelmi korlátok miatt az alábbiakban csupán a KBVP szűk értelemben vett struktúráját vázoljuk, – a katonai természetű szervezet mellett – a polgári válságkezelés intézményeire helyezve a hangsúlyt.

A KBVP fejlődésének egyik legfontosabb állomása a Tanácson belül működő, brüsszeli székhelyű KBVP–struktúrák létrehozása volt, amelyek a lisszaboni reformok következtében – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének munkáját segítő szervezethez – az Európai Külügyi Szolgálathoz (European External Action Service – EEAS) kerültek át.⁵¹

A polgári válságkezelés főbb szervezetei – az Európai Unió Tanácsától indulva – az alábbiak:

- Európai Unió Tanácsa (Council of the European Union),

⁵⁰ Jean–Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke vetette fel a közelmúltban ismét a közös európai hadsereg felállításának szükségességét egy, a Welt am Sonntagnak adott interjújában. Lásd: http://kitekinto.hu/europa/2015/03/08/johet_a_kozos_europai_hadsereg/#.VSw7d0b-11I

⁵¹ Juhász Krisztina i.m. 2014. 12. o.

- Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC),
- Polgári Válságkezelésért Felelős Tanács (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM),
- Válságkezelő és Tervező Igazgatóság (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD),
- Polgári Tervező és Irányító Képesség (The Civilian Planning Conduct Capability – CPCC).

A polgári válságkezelés alsóbb szintű szervezetei:

- műveleti parancsnokságok,
- területi irodák

Az *Európai Tanács* az uniós intézményrendszer legfőbb döntéshozó szerve. A politikai struktúra csúcsszerveként a tagállamok kormány/államfőiből áll, akik mellett tagja a Bizottság elnöke is. Ennek megfelelően a Tanács meghatározó szerepet játszik a KBVP mindenkori irányvonalának meghatározásában, de üléseit a biztonság- és védelempolitikai témáknál jóval szélesebb napirendekkel tartja, ennek megfelelően utóbbiak sohasem képezik a csúcstalálkozók kizárólagos témáit. (Különös tekintettel arra is, hogy a Tanácsban az EU külkapcsolatait egységes egészként kezelik, tehát a politikai és gazdasági kérdéseket egymástól nem elkülönítetten vizsgálják.)⁵²

A tagállamok nagyköveteiből álló *Politikai és Biztonsági Bizottság* látja el az EU külpolitikájának irányításával összefüggő napi feladatokat, a KBVP tekintetében pedig a válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és azok stratégiai irányítását. Utóbbiak vonatkozásában – a Tanács felhatalmazásával – önálló, operatív döntéseket is hozhat, beleértve akár egy új művelet megindítását is. A PBB figyelemmel kíséri a napi biztonságpolitikai helyzetet és állásfoglalásokat, jelentéseket készít a Tanács számára.

⁵²

Szűcs Tamás, Kende Tamás, Dunay Pál i.m. 2003. 670. o.

Lényeges, hogy a jelenlegi KBVP–struktúrában az Európai Tanács és a Politikai és Biztonsági Bizottság azok a szervezetek, amelyek tevékenységében a polgári és a katonai válságkezelő műveletekkel kapcsolatos feladatellátás egyesül, bár igen magas szinten: a tervezés, a végrehajtás és az irányítás ellenőrzésében. Az alsóbb szintű, operatív (tervező/irányító) szervezetek – *a Válságkezelő és Tervező Igazgatóság kivételével* – gyakorlatilag kizárólag a válságkezelés katonai, vagy polgári aspektusaival foglalkoznak.⁵³

A *Polgári Válságkezelésért Felelős Tanács* (CIVCOM) a KBVP–igazgatás hierarchiájában még mindig magas – nagyköveti – szintű döntés előkészítő és koordinációs testület, amely állandó bizottsággként a PBB felügyelete alatt működik. Fő feladata információk összegyűjtése és kezelése a polgári válságkezelési képességek létrehozásához és fenntartásához szükséges (és lehetséges) forrásokról. Feladatellátása eredményeként négy, alapvető területen – a rendőri erők, jogállamiság erősítése, közigazgatás erősítése, polgári védelem – mindig részletes és naprakész információk állnak az EU–döntéshozók rendelkezésére azon polgári képességekről, amelyekkel a tagállamok hozzájárulnak a KBVP műveletekhez.⁵⁴ A CIVCOM sikeres feladatellátása a KBVP–műveletek szempontjából kulcsfontosságú, hiszen egy polgári, vagy katonai–polgári hibrid misszió indítása esetén az EU döntéshozóinak tisztában kell lenniük a vonatkozó tagállami felajánlásokkal, mert a civil közigazgatási, vagy főképp nem kormányzati komponensek biztosítása mindig időigényesebb a katonai rendben működő szervezetek erőforrásainak rendelkezésre bocsátásánál.

Az átfogó megközelítés, mint filozófia gyakorlatba történő átültetése érdekében hozták létre a *Válságkezelő és Tervező Igazgatóságot*, amely a 2009–ben az Európai Tanács Főtitkárságának Külkapcsolatokért felelős Főigazgatósága VIII. és IX.

⁵³ Lakatos Zsolt i.m. 2013. 72. o.

⁵⁴ Czene Gréta i.m. 2012. 50. o.

igazgatóságának bázisán jött létre (előbbi a katonai, míg utóbbi a polgári válságkezelésért volt felelős), később pedig magába olvasztotta a Katonai Törzsben már jó ideje működő Polgári Katonai Sejtet is.⁵⁵ Mindezzel olyan közös szakmai szervezet született, amelyben egyszerre van lehetőség a civil és a katonai szempontok érvényre juttatására és a fennálló biztonságpolitikai helyzet integrált vizsgálatára. A szervezet legfontosabb feladata a válságkezelés tervezésekor az ún. válságkezelési koncepció kidolgozása, amelyben a VTI javaslatot tesz a Politikai és Biztonsági Bizottság számára arról, hogy a kialakult helyzetben milyen katonai, vagy polgári – illetve adott esetben közös – válságkezelési eszközöket lenne célszerű alkalmazni. A VTI működése a témánk szempontjából talán a legfontosabb, hiszen ennek a szervezetnek kell biztosítania az egyes KBVP–műveletekben a civil és katonai együttműködés által elérhető szinergiák realizálását.

A KBVP–feladatok komplex jellege miatt az Európai Tanács Titkárságán belül 2007 augusztusában egy új – igazgatóság szintű – szervezet létrehozásáról született döntés *Polgári Tervező és Irányító Képesség* néven. A szervezet makrostruktúrájára tekintve látható, hogy élén a Polgári Műveleti Parancsnok (Civilian Operations Commander) áll, akinek fő feladata a polgári missziók operatív megtervezése, levezénylése és ellenőrzése. A Polgári Tervező és Irányító Képesség két fő szervezeti eleme a műveleti támogató és műveletirányító egység: utóbbi földrészek szerint, Európa–Afrika–Ázsia/Közel–Kelet–blokkokban látja el a folyamatban lévő EU–missziók irányítását. Lényeges, hogy amíg a PTIK a műveleti szintű tervezést végzi, a stratégiai tervezés a *Válságkezelő és Tervező Igazgatóság* hatáskörbe tartozik.⁵⁶

A polgári válságkezelés intézményrendszere mellett az EU legfontosabb katonai szervei: az *Európai Unió Katonai Bizottsága*, amely a legmagasabb szintű uniós katonai szerv – tagjai a tagállamok vezérkari főnökei –, alárendeltségében működik az *Európai Unió*

⁵⁵ Lakatos Zsolt i.m. 2013. 75. o.

⁵⁶ Juhász Krisztina i.m. 2014. 13. o.

Katonai Törzse; mellettük megemlíthető még a *Politikai – Katonai Csoport is*.

A szűken értelmezett KBVP–struktúrán kívül számos egyéb szervezet is részt vesz a közös biztonság– és védelempolitika komplex feladatrendszerének ellátásában, ezek közé tartozik – a teljesség igénye nélkül – a *Humanitárius Segélyek Főigazgatósága* (ez a Bizottság szervezeti egysége, amely a konfliktusok és katasztrófák harmadik országbeli áldozatainak nyújtandó humanitárius segítségért felel), az *EuropaAid* – amely lényegében egy segélyprogram –, és az olyan háttérintézmények, mint az *Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete* és az *Egyesített Helyzetelemző Központ*, vagy az *Európai Műholdközpont*. Témánk szempontjából az *Európai Védelmi Ügynökség* érdemel kiemelés, amelyet a Tanács 2004. július 12-én elfogadott 2004/551/CFSP együttes fellépésével hoztak létre. Az Ügynökség deklarált céljai:

- az EU védelmi képességeinek különösen a válságkezelés terén történő javítása;
- az uniós fegyverkezési együttműködés előmozdítása;
- az EU védelmi ipari és technológiai alapjainak megerősítése és versenyképes európai védelmi felszerelési piac létrehozása;
- a kutatás támogatása Európa védelmi ipari és technológiai potenciáljának megerősítése érdekében.

A fenti célkitűzések alapján megállapítható, hogy az Ügynökség sikeres működése esetén hozzájárulhat az uniós tagállamok – a közelmúlt (2008–2015) eseményeinek bemutatásánál vázolt – képességvesztésének megállításához, illetve az elvesztett képességek visszaszerzéséhez. A KBVP két alrendszerét tekintve mindez középtávon megerősítheti az EU válságkezelési kapacitásait (a közös biztonságpolitika területén) és hosszabb távon pedig kiindulópontja lehet a közös védelempolitika magasabb szintre emelésének. Előbbi vonatkozásban az Ügynökség közreműködhet az átfogó megközelítés elve alapján megszervezett missziók sikerében (pl. az előkészítés során a képesség–felajánlások koordinációjával, tanácsadással, felszereléssel), utóbbi tekintetben pedig a közös

európai haderő megteremtésének bázisa lehet. Ehhez az Ügynökség finanszírozásának megemelése és új „szerepfelfogása” is szükséges lenne, amelyben (az Ügynökség) „nem csupán koordinálná a cégek és a megrendelő államok közti kapcsolatokat, hanem konkrétan, mint az EU üzletkötője jelenne meg, illetve egy esetlegesen létrehozandó európai hadiipari vállalatcsoport – melyet részben a tagállamok finanszíroznának – felügyeleti szerveként is működne”,⁵⁷ ami végül elvezethetne az európai védelmi piac magas szintű egységesítéséhez, a tagállami haderők fejlettségi szintjei között – történelmi okokból és eltérő teherviselési képességük miatt – jelenleg fennálló különbségek csökkentéséhez és a közös európai hadsereg létrejöttéhez.

6. Az Európai Unió válságkezelési misszióinak tipizálása és az átfogó megközelítés megjelenése a MALI EUTM, valamint az EUCAP SAHEL Mali missziók működésében

Az EU által indított missziók értékelésére több szempont is kínálkozik: a küldetéseket be lehet mutatni helyszínük és működési területük (az érintett földrészek/régiók/országok) szerint, céljuk és rendeltetésük alapján (rendőri, igazságügyi, a polgári közigazgatást erősítő, polgári védelmi stb.), a telepített személyi állomány létszáma és a logisztikai adatok alapulvételével, a történelmi háttér tükrében, vagy az alkalmazott erők típusai (polgári–katonai–hibrid küldetés) szerint.

Az Európai Unió 2003. óta napjainkig 34 – köztük négy folytatólagos, ún. megújuló profilú – műveletet indított a világ számos régiójába⁵⁸, ebből mintegy 9 katonai, 24 civil és 1 hibrid

⁵⁷ Farkas Ádám i.m. 2014. 26. o.

⁵⁸ A 2003–2013 közötti időszak szakmai értékeléséhez lásd: Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése*. 7. o. In.: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2014/1., http://nit.uni-nke.hu/downloads/Elemzesek/2014/SVKK_Elemzesek_2014_1.pdf (Letöltve: 2015. 04. 09.)

(vegyes) – civil és katonai elemeket egyaránt tartalmazó – válságkezelési missziót jelentett, illetve jelent. Az előbbieken belül a missziók típusairól elmondható, hogy abból 7 katonai, 2 katonai kiképző, 6 rendőri, 10 támogató, 3 jogállamiságot erősítő, 3 határellenőrző és 3 megfigyelő művelet volt.

Az *Európai Külügyi Szolgálat* honlapján elérhető információk szerint jelen pillanatban 17 EU-misszió van folyamatban (valójában 22 helyszínen, mert az EUCAP NESTOR 5 különböző országban – Dzsibuti, Szomália, Seychelles-szigetek, Tanzánia, Jemen – települ.) Ezek közül 5 művelet katonainak, 12 pedig polgári misszióknak minősül.

A műveletek helyszíneit vizsgálva megállapítható, hogy az eddig vezetett 34 misszió közül 10 Európában, 19 Afrikában, 1 Indonéziában, 4 pedig a Közel-Keleten zajlik, illetve zajlott.

A fenti adatokból látható, hogy az eddig elindított műveletek túlnyomó részben polgári válságkezelési műveletek voltak, amely tény egyrészt az uniós válságkezelés azon sajátosságára mutat rá – arra a „válságkezelési mentalitásra” –, amely szerint az EU döntéshozói (ameddig csak egy adott biztonságpolitikai helyzet megengedi) a „soft power”-eszközöket részesítik előnyben és ódzkodnak a katonai erő (a „hard power”) alkalmazásától. Másrészt azonban az előbbi adatokból az EU reális katonai teljesítőképességére levonható egy borúsabb következtetés is, jelesül az, hogy Unió ambícióit tényleges képességei határozzák meg, nagyobb létszámú, vagy hosszabb időtartamra szóló katonai misszió indítására – nem utolsósorban a tagállamok 2008 óta bekövetkezett, fokozatos képességvesztése miatt – az Uniónak nincs is lehetősége.⁵⁹

A 2013–2015 évi időszak értékeléséhez lásd az Európai Külügyi Szolgálat honlapját: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (Letöltve: 2015. 04. 15.)

⁵⁹ A helyzet ennél természetesen jóval összetettebb: a KBVP kapcsán az EU döntéshozatalára gyakorta jellemző „korlátozott cselekvőképesség” oka nem egyszerűen a képességek korlátozott volta, hanem a közös uniós politikai akarat hiánya, az európai stratégiai kultúra sajátosságai, az egyes tagállamokat vezető politikai elit és az érintett társadalmak befelé fordulása.

A missziók szervezésénél a védelmi képességek csökkenésének negatív hatását tompíthatja az átfogó megközelítés elveinek alkalmazása – amelyek alapján a katonai képességek a civil komponensek mellett, komplementer jelleggel vesznek részt a feladatellátásban –, hiszen a speciális és kisebb volumenű katonai erők forrásai talán még a gazdasági nehézségek időszakában is előteremthetők.

A missziók földrajzi hatókörére tekintve megállapítható, hogy azok többségét az afrikai kontinensre – azon belül a földrész számos régiójába, a közép-, nyugat és észak-afrikai térségbe, továbbá Szomáliába és környékére – indították. Második helyen az EU közvetlen környezetét jelentő államokban végrehajtott műveletek állnak (jelenleg: EUFOR ALTHEA Bosznia Hercegovina, EUAM Ukrajna, EULEX Kosovo, EUMM Georgia), harmadik helyen pedig a Közel-Kelet (és Indonézia egy, már lezárult küldetéssel).

Ide tartozó megjegyzés, hogy az Unió válságkezelési képességeinek korábban taglalt fokozatos csökkenése következtében az EU válságkezelő műveleteinek reális földrajzi határa a jövőben leszűkülhet a Földközi-tenger térségére. Az európai államok haditengerészeti erőinek további fogyatkozása esetén – együtt az Egyesült Államok katonai kapacitásainak a csendes-óceáni térségbe történő átcsoportosításával – a Mediterráneumon túl önállóan csak francia és brit erők lesznek képesek műveleteket végrehajtani és a jövőben egy „líbiai típusú” vállalkozás jelentheti az európai válságkezelés cselekvőképességének felső határát.⁶⁰

Az Unió biztonsági környezetét értékelő dokumentumok – mindenekelőtt a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia és az annak végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés – a kiemelt veszélyforrások között említik a bukott államokat és az államcsöddel keletkező hatalmi vákuumban fokozódó terrorfenyegetettséget, a szervezett

⁶⁰ Lásd erről: Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése*, 8. o. In.: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2014/1. http://nit.uni-nke.hu/downloads/Elemzések/2014/SVKK_Elemzések_2014_1.pdf (Letöltve: 2015.04.09.)

bűnözést és az érintett térségben az erőszakszint megnövekedésével keletkező menekülthullámot. A gyakorlatban hasonló kockázatot jelentenek a gyenge államok is – a konfliktus megelőzése, vagy a békeállapot helyreállítása ezek esetében a legitim kormányzat megerősítésével, az ellentétbe került felek tárgyalóasztalhoz ültetésével, esetleg humanitárius segítségnyújtással még megvalósítható opció. Az afrikai válságtérségekbe küldött missziók jelentős hányada az előbbi célok elérése érdekében indult, hiszen a fekete kontinensen keletkezett konfliktusok hatásainak jelentős része viszonylag gyorsan áttevődhet Európára is.

Az előbbieken felsorolt biztonságpolitikai tényezők teljes mértékben érvényesek a nyugat–afrikai Maliban 2012 januárjában kirobbant polgárháborúra is, amelynek nyomán az országban kialakult komplex válsághelyzet – és továbbgyűrűző hatásainak – kezelésére az EU (némi tétovázás után) két missziót is indított. Ezek a 2013–tól működő EUTM Mali és a 2014–ben indult EUCAP SAHEL Mali missziók.

Az ország északi – földrajzilag a Szahara sivatagában fekvő – részén élő tuareg népcsoport tagjai által létrehozott Nemzeti Mozgalom Azawad Felszabadításáért (National Movement for the Liberation of Azawad – MNLA) nevű szervezet 2012 elején elfoglalta az ország északi részét. A konfliktus egyik sajátossága volt, hogy a függetlenségi harcot kezdő tuareg törzsek harcosai közé számos líbiai, korábban a Kadhafi–rezsimek szolgálatában álló milicista vegyült – közöttük számos iszlám radikális is –, továbbá mellettük nagy számban jelentek meg az Al–Kaida helyi szervezetének harcosai (ez az Al–Qaida au Maghreb islamique, az Aqmi). A törzsi felkeléssel és a vallási lázadással egy időben a kormányzat ellen végrehajtottak egy katonai puccsot is, ami a központi államigazgatást végképp destabilizálta.

Mali helyzete az Unió számára több szempontból is súlyos biztonsági kihívást jelent: az afrikai állam területén keresztül haladnak az illegális fegyverkereskedelem és a Dél–Amerikából Európába tartó drogcsempészet útvonalai és a térségben aktív a már említett Aqmi, tehát az állam bukása esetén fennáll egy erős

terrorista bázis kiépülésének veszélye a területen. Mindemellett az erőszak elszabadulása és – adott esetben – az iszlám sarián alapuló állam kiépítése minden valószínűség szerint menekülthullámot indítana el Európa felé (ami – több százezer fős méretekből – a térségbeli államok irányában meg is történt).

A régióbéli államokat tömörítő *Nyugat–Afrikai Államok Gazdasági Közössége* (Economic Community of West African States – ECOWAS) már 2012 első felében átfogó beavatkozást készített elő a krízishelyzet elhárítására. Egy év múlva, 2013 januárjában – a hadi helyzet romlása miatt – a főváros védelmének érdekében a mali kormány a franciák beavatkozását kérte, amit követően – az ENSZ támogatásával – francia katonai műveletekre került sor Maliban. A vonatkozó ENSZ döntés alapján az afrikai és francia erőket 2013. júliustól az ENSZ csapatai váltották fel, amelynek missziójában (The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) 12 600 fős békefenntartó erő szolgált.⁶¹

Az Európai Unió 2013. január 17-én döntött a Maliba küldendő misszióról (EU Training Mission – EUTM Mali néven), amelynek rendeltetését az alábbiak szerint határozták meg: „*Az Unió katonai kiképző missziót (a továbbiakban: EUTM Mali) folytat annak érdekében, hogy Mali déli részén a legitim polgári hatóságok felügyelete alatt működő mali fegyveres erők számára katonai és kiképzési tanácsadást biztosítson, így járulva hozzá a fegyveres erők katonai képességének helyreállításához, amely lehetővé teszi részvételüket Mali területi integritásának helyreállítását és a terrorista csoportok általi fenyegetettség csökkentését célzó harci műveletekben. Az EUTM Mali nem vehet részt harci műveletekben.*”⁶²

⁶¹ Varga Márton: *A Mali konfliktus és az Európai Unió beavatkozása.* http://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1401464421_VARGA_Marton_A_Mali_konfliktus_es_az_EU_beavatkozasa_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (Letöltve: 2015. 04. 13.)

⁶² Idézi: Varga Márton: *A Mali konfliktus és az Európai Unió beavatkozása* http://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1401464421_VARGA_Marton

A kiképzési misszióban indításakor 22 nemzet vett rész, összesen 500 fővel⁶³, amely megoszlása szerint 200 fő oktatói, 150 fő védelmi, valamint további 150 fő orvosi és misszióirányítási feladatokat látott, illetve lát el. A mali kormánykatonák az általános kiképzés mellett speciális felkészítéseken is részt vesznek, ezek sorában oktatja őket 6 fő magyar kiképző mesterlövész ismeretekre.

Az előbbieket alapján megállapítható, hogy a Mali EUTM Misszió egy egynemű, kizárólag katonai komponensekből álló küldetés, amely – harci tevékenységet nem végezve – katonai tanácsadó, kiképző, továbbá ezeket támogató, őrző–védő, egészségügyi és törzsfeladatokat lát el.

Kevésbé közismert, hogy az Unió EUCAP SAHEL Mali-néven – 2014. április 15-én – egy polgári missziót is indított a térségbe, amely rendeltetése szerint államépítő, a polgári közigazgatás erősítését célzó misszió. Az EUCAP SAHEL Mali személyi állományának egyik konkrét feladata az ország belbiztonsági erőinek támogatása, ennek keretében a misszió résztvevői stratégiai tanácsokat adnak és kiképzést nyújtanak az ország három belügyi szervezete számára (ezek: rendőrség, csendőrség, nemzeti gárda).⁶⁴

A misszió sikerkritériumai közé tartozik a stabilitás (a demokratikus rend és a tartós béke) előfeltételeinek megteremtése, az intézményi reformok végrehajtásának (eredményes) támogatása és az állam hatalmának az ország egész területére történő kiterjesztése, a

[A Mali konfliktus es az EU beavatkozasa - biztonságpolitika.hu.pdf](#)
(Letöltve: 2015. 04. 13.)

⁶³ A kontingens megoszlása az alábbi: Franciaország 207 fő, Németország 71 fő, Spanyolország 54 fő, Egyesült Királyság 40 fő, Csehország 34 fő, Belgium 25 fő, Lengyelország 20 fő, Olaszország 19 fő, Svédország 14 fő, Finnország 12 fő, Magyarország 10 fő, Írország 8 fő, Ausztria 7 fő, Görögország 4 fő, Bulgária 4 fő, Lettország 2 fő, Szlovénia 4 fő, Észtország 2 fő, Litvánia 2 fő, továbbá Portugália, Románia és Luxembourg 1–1 fő.

⁶⁴ Forrás: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/index_en.htm (Letöltve: 2015. április 15.)

területi szuverenitás helyreállítása.⁶⁵ A Misszió rendeltetése révén kiegészíti a MALI EUTM katonai kiképző misszió tevékenységét és – a szervezett bűnözés visszaszorítás terén – illeszkedik a térségben működő EUCAP SAHEL Niger misszió célkitűzéseire is, mintegy erősítve annak eredményességét.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az EU az átfogó megközelítés filozófiáját Maliban nem a katonai és civil képességek egy misszióban történő egyesítésével – tehát nem egy hibrid misszió indításával –, hanem két önálló, de egymást kiegészítő, egykomponensű küldetés fogaskerék–szerűen egymásba kapcsoló feladatrendszerével juttatja érvényre. Mindkét vállalkozás jelenleg is folyamatban van – a Maliban működő EU–missziók a térségbeli államok támogatása útján így válnak az Európai béke és biztonság megőrzésének eszközeivé és az Unió válságkezelési mechanizmusainak újabb próbakövévé.

⁶⁵ Forrás: a misszió leírása – http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/mission-description/index_en.htm (Letöltve: 2015. április 15.)