

Gálik Zoltán

A közös európai kül- és biztonságpolitika történelmi tapasztalatai és a Lisszaboni Szerződés

1. Történelmi tapasztalatok

A közös európai kül- és biztonságpolitikai együttműködés Nyugat-Európában a második világháború után a védelempolitikai komponens felől kezdett kialakulni. A folyamat két jól elkülöníthető szálon zajlott párhuzamosan: az egy regionális (európai) és egy transzatlanti biztonsági keretrendszer alakult ki az évtized végére. A regionális biztonságpolitika rendszer első lépéseként Franciaország és az Egyesült Királyság 1947. március 4-én Belgiumban, Dunkerque-ben kötött egymással kölcsönös védelemi paktumot. A kétoldalú szerződés egy esetleges Németország felől érkező támadás elleni katonai segítségnyújtást szabályozta. Egy éven belül bővült a szerződésben résztvevő államok száma, és megváltozott a célrendszer is. Az 1948. március 17-én aláírt Brüsszeli Szerződés aláírói között már a Benelux országokat is megtaláljuk. A hidegháborús törésvonalak kialakulásával párhuzamosan pedig a Németország felől érkező agresszió helyett a „külső támadás” elleni fellépés került a szerződés középpontjába. A sikeresnek ígérkező regionális együttműködés azonban két irányból is kihívások érték. A negyvenes évek második felének politikai integrációs elképzelései, amelyek egy hatékony, föderális európai intézményrendszer kialakítását tűzték ki célul, kudarccal végződtek. A NATO 1949. április 4-i megalakításával a transzatlanti biztonsági rendszer alapjaira jött létre.

A fiatal biztonságpolitikai intézmények azonban nem tudták maradéktalanul garantálni a tagállamok biztonságát. Franciaország továbbra is a regionális együttműködés elmélyítésére, és a német kérdés biztonsági garanciáinak hosszú távú megoldására törekedett, miközben az Amerikai Egyesült Államok minél hamarabb igyekezett bevonni a németeket a nyugat-európai biztonsági rendszerbe. Az Európai Védelmi Közösség ötletét a franciák dolgozták ki, a szerződés aláírására 1952. május 30-án került sor. A Pleven-terv néven ismert kezdeményezés új típusú biztonságpolitikai együttműködés hozott volna részre. A német csapatok felfegyverzése is magába foglaló terv kizárta volna, hogy német tiszték bizonyos rang fölött részt vehessenek a tisztán nemzetek feletti katonai döntéshozatali struktúrában. Az Európai Politikai Közösség tervei az Európai Védelmi Közösség tervének megvalósítása közben merültek fel. A tervek egy olyan politikai együttműködést körvonalaztak, amely a közös biztonság és védelempolitikán túl a politikai együttműködés egyéb területére is kiterjed. A Európai Politikai Közösség alapítószerződésének 69. cikke rendelkezik a közös külpolitikáról. Az Európai Politikai Közösség nem rendelkezett volna önálló jogi személyiséggel, a 69. cikk alapján azonban a Végrehajtó Tanácsot a tagállamok felruházták volna azzal a képességgel, hogy a közös külpolitikai célok elérése érdekében egyhangú döntés alapján a nemzetközi közösségben cselekedni tudjon. A Európai Politikai Együttműködés összetett nemzetek feletti intézményrendszert hozott volna létre, amelyet tiszta föderalista céllal alakítottak volna meg. Az Alkotmány rendelkezett a kétkamarás parlament felállításáról, amely nemcsak rendelkezett a végrehajtó hatalom felett, hanem önálló törvényeket hozott volna. A Végrehajtó Tanács felelt volna a közös külpolitikáért, amelyet a parlamentben született általános irányelvek alapján gyakorolt volna. A szerződések aláírásának joga a nemzetállamok kezében maradt, viszont nyitva tartotta a lehetőségét egy későbbi jogi személyiség létrehozásának. A politikai felépítmény magába foglalta volna az ekkor már működő Európai Szén- és Acélközösséget, és alapot teremtett a későbbi gazdasági integrációs együttműködéseknek. A külkapcsolatok finanszírozása szintén nemzetállami kompetencia maradt. A rendszer nem zárta volna ki annak lehetőségét, hogy az önálló

törvényhozási kompetenciákkal rendelkező Parlament kül- és biztonságpolitikát is érintő törvényeket hozzon. A történet kudarccal zárult, se az Európai Védelmi Közösség, se az Európai Politikai Közösség nem jött létre, hamvaikból a Nyugat-európai Unió Brüsszeli Szerződésen alapuló intézménye született meg 1954 októberében. Az Európai Politikai Közösség történetének tanulsága: a külkapcsolati rendszer egy erősen föderális jellegű intézményrendszerben jogi személyiség nélkül jönne létre, a tagállami külpolitikák harmonizáltak, de a Végrehajtó Tanács nem rendelkezik kizárólagos kompetenciákkal, a integráció egyéb területei önálló, tagállami vagy integrációs szintű külkapcsolati rendszerrel rendelkeznek (pld. közös kereskedelempolitika szén/acél tekintetében).

A Nyugat-európai Unió a tagállamok között létrehozott kölcsönös védelmi paktumok rendszere, amely nemzetek feletti intézményi és döntési struktúra kiépítését nem kívánta meg (ezért elfogadható az Egyesült Királyság számára is). A Nyugat-európai Unió regionális biztonságpolitikai/védelmi közösségként jött létre, az európai gazdasági integráció gazdasági fejlődésétől függetlenül működött a nyolcvanas évek közepéig¹. A Nyugat-európai Unió klasszikus kormányközi együttműködés, amely jogi személyiséggel rendelkezett. A katonai, védelempolitika feladatokat a kilencvenes évek közepétől szakosított szervein keresztül látta el, amelyek a Nyugat-európai Unió jogi személyiségét osztották.²

Az Európai Gazdasági Közösség létrejötte után két oszlopos struktúra őrizte a nyugat-európai tagállamok biztonságát: a NATO a valódi biztonsági garanciák hordozója, a Nyugat-európai Unió pedig a regionális biztonsági rendszer „csendes” társa volt. A gazdasági integráció dinamikus megvalósítása mellett újra feltűntek a szorosabb regionális biztonságpolitikai együttműködés igényei. A kezdeményezést ismét Franciaország tette meg. De Gaulle 1958-ban került ismét hatalomra, és az erős elnöki végrehajtó hatalomra épülő V. köztársaság keretei között francia vezető szerepre épülő politikai integrációs folyamatot indított el. A Fouchet-tervek³ közvetlenül az Európai Gazdasági Közösség létrehozása után kívántak politikai integrációs keretet biztosítani az integrációnak. Az 1961-1962 között két kísérletet is megért francia kezdeményezés⁴ alapján zajló megbeszélések párhuzamos zajlottak a brit csatlakozási tárgyalásokkal. Mindkettő kudarccal végződött. Itt is fontos azonban megismernünk a közös külpolitika létrehozására tett lépések pontos módszerét. A Fouchet-tervek egy olyan időszakban születtek, amikor a de Gaulle által vezetett francia Európa-politika gyökeresen elfordult az ötvenes években tapasztalt nemzetek feletti integrációs irányvonalától és visszatért a francia kontinentális hegemonia régi vezérelveivel. A „nemzetállamok Európája” koncepció alatt kidolgozott Fouchet-tervek Franciaország politikai túlsúlyát voltak hivatva hosszú időre biztosítani a kontinensen. A létrehozandó politikai integrációs intézmény a Európai Gazdasági Közösségtől független intézmény lett volna, azaz a közösségi jog, és a közösség jogalanyisága nem befolyásolta volna működését. A gazdasági integrációs intézménytől való szándékos távolságtartásra mutat az a tény is, hogy a brit csatlakozási tárgyalásokon felmerült annak lehetősége is, hogy Nagy-Britannia esetleg csak a politikai integrációs intézményhez csatlakozzon. Természetesen – és itt a „csak”-on van a hangsúly – ezt sem a britek sem pedig a Benelux államok nem támogatták. A Fouchet-tervek alapján klasszikus kormányközi szervezet jött volna létre, amely az európai kül- és biztonságpolitikai együttműködést segítette volna elő. A kormányfői (esetleg külügyminiszteri) szintű Tanács mellett saját bizottságokat, titkárságot és a nemzetközi intézmények gyakorlatához hasonló Közgyűlést irányzott elő a szerződés tervezet. Mind a

¹ Noha több kísérlet is történt újjáélesztésére pld. 1967-ben Pierre Harmel vetette fel, hogy a Közösség közös kül- és biztonságpolitikai dimenzióját a Nyugat-európai Unión keresztül kellene megvalósítani. Végül is 1984-ig a szervezet a nemzetközi események háttérében maradt.

² pld. Fegyverkezést Ellenőrző Hivatal

³ Christian Fouchet francia diplomata (1911-1974)

⁴ Fouchet I. és Fouchet II.-es terv

Fouchet I. mind a Benelux államok ellenállása miatt módosított Fouchet II-es szerződés-tervezetben a létrehozandó Uniónak a szerződés 3. cikke szerint jogi személyisége lett volna⁵. Ez azt jelentette, hogy az ugyancsak jogi személyiséggel rendelkező Európai Közösség mellett teljes értékű szereplője lehetett volna a nemzetközi közösségnek. A jogi személyiség ténye egyszersmind a szerződés-tervezet halálához is vezetett. A 13. cikk pontosan rendelkezett a közös külpolitika költségvetési terheinek (és az adminisztráció költségeinek arányairól). A szerződés egyhangú döntéshozatali rendszerről ír, azonban hozzáteszi, hogy „egy vagy két tagállam nem akadályozhatja meg a döntéshozatalt⁶”. A két jogi személyiségű intézmény tehát egymás mellett létezett volna, a magas-külpolitika az Unióhoz kapcsolódott volna, a külkereskedelemmel kapcsolatos tevékenységek, a társulási és csatlakozási szerződések előkészítése és aláírása az Európai Gazdasági Közösségnél maradt volna. A tagállamok biztonság- és védelmi politikája a szerződés 2. cikke szerint az Unióhoz kapcsolódott volna és olyan tevékenységi köröket tartalmazott, mint az emberi jogok védelme és a közös védelempolitika. A szerződés életbe lépése esetén a tagállamok közös külpolitikai koordinációja meglehetősen nehezen kivitelezhető lett volna, hiszen az európai közösség jogi személyisége, az Unió jogi személyisége és a Nyugat-európai Unió jogi személyiség osztott kompetenciákkal rendelkezett.

A Fouchet-tervek bukása után a regionális biztonsági struktúra hosszú éveken át nem fejlődött tovább. A Nyugat-európai Unió újjáélesztésének elvetélt 1966-os kísérlete után a tágabb értelemben vett külpolitikai együttműködés felől kísérelték meg a tagállamok a politikai integrációs elképzelések felélesztését. Az Európai Politikai Együttműködés ötlete 1969-ben merült fel először. Mielőtt azonban elemezni kezdenénk az első valódi közösségi keretek közötti kül- és biztonságpolitikai együttműködést, ne felejtjük el, hogy a külpolitikai kapcsolatok az Európai Gazdasági Közösség keretrendszerében fejlődésnek indultak. Az EGK a Római Szerződés 210. cikke szerint jogi személyiséggel rendelkezik. A közös külpolitika vonatkozásában ez azt jelentette, hogy a külkereskedelemmel kapcsolatos szerződések kötése, a társulási és csatlakozási szerződések aláírását az EGK saját nevében tudta megtenni.

Az együttműködés új formája az Európai Politikai Együttműködés keretei között született meg. Az 1969-es hágai csúcstalálkozón döntöttek a tagállamok a politikai integrációs elképzelések felélesztéséről. A Étienne Davignon által vezetett munkabizottság 1970. júliusára készítette el az ún. Luxemburgi Jelentést, amelyben az együttműködés szerkezetét vázolták fel. A közös külpolitika jogi kereteinek kialakítását kezdetben az informális tevékenységek óvatos formalizálódása, majd jogi keretekbe foglalása jelentette (Európai Politikai Együttműködés deklarációi, az fent említett titkárság beemelése az *acquis-ba*). Noha a közös külpolitikát a nemzetközi politikaelmélet teoretikusai gyakran az államok közötti együttműködés egy formájaként elemzik, az elmúlt harminc év alatt számos olyan stílusjegyet vett magára, amelyek eltérő szemléletmódú megközelítést tesznek szükségessé. A kormányközi együttműködések alapvető jellemzője, hogy az együttműködésben résztvevő államok megtartják maguknak a döntéshozatal jogát. A közös külpolitika együttműködés korai szakaszában a tagállamok külügyminisztereit illette meg külpolitikával kapcsolatos döntéshozatal joga, és ők képviselték az Európai Közösséget a nemzetközi közösség irányába, munkájukat – többnyire az előkészítés szintjén – a szintén újonnan alakult Politikai Bizottság karrierdiplomatókból álló gárdája segítette. A Európai Politikai Együttműködés központosított intézményrendszer nélkül, a Európai Közösségtől függetlenül működött. A Politikai Bizottság üléseit – hasonlóan a nemzetközi szervezetek gyakorlatához – az alapító dokumentumban lefektetett elvek szerint bizonyos időközönként tartotta. A „bizonyos időközönként” elemzése

⁵ A 3. cikk szerint „The Union shall have legal personality. The Union shall enjoy in each of the Member States the legal capacity accorded to legal persons under their domestic law. It may, in particular, acquire movable or immovable property and may go to law.”

⁶ fordítás tölem

szokatlan fejleményekhez vezet el minket. Noha 1970-ben még félévenként találkozókat határoztak meg, a rákövetkező öt évben a találkozók gyakorisága egyre intenzívebbé vált: a háromhavi, kéthavi majd havi találkozókat a hetvenes évek közepére nemegyszer (különösen a nemzetközi konfliktusok idején) a mindennapos érintkezés váltotta fel.

Az Európai Politikai Együttműködés gyengeségét gyakran hozzák kapcsolatba a közösségi intézményrendszerrel való kapcsolat hiányával. Valóban, a közös külpolitika fejlődési pályája valószínűleg meredekebben ívelhetett volna felfele, ha a „high politics” területét a hetvenes évek elején sikerült volna integrálni a közösségi rendszerbe, hiszen a közös költségvetés létrehozásának időszakában lehetőség lett volna megoldást találni a közös finanszírozás kérdéseire. A gyengeség – akárcsak több hasonló jellemvonás esetében – azonban egyszersmind különös jellemvonásainak egyik erősségévé is vált. A közösség jól bejáratott, nem pejoratív értelemben vett bürokratikus rendszeréből a közös külpolitika nem részesedhetett, ezért saját maga kezdte kialakítani bürokratikus felépítményét. A Politika Bizottság számos szakértői bizottságot, szakértői hálózatot, munkabizottságot és különböző vitafórumot hozott létre, kialakította saját elektronikus kapcsolattartó és monitoring rendszerét (ld. COREU telex-hálózat), formális csatornákon keresztül összekapcsolta a saját tagállamainak diplomatáit. Létrehozásának ötödik évfordulójára a közös külpolitika a tagállamok diplomáciai mindennapjainak része lett. Egy olyan együttműködési forma, amely lehetővé tette a gyors, hatékony kapcsolatfelvételt, és – legalábbis – a gyors döntéshozást.

Fontos leszögeznünk, hogy az Európai Politikai Közösség nem rendelkezett önálló intézményrendszerrel, nem volt része a közösségi jognak. A közös kül- és biztonságpolitika így Európai Közösség keretein kívül fejlődött. Ebből a szempontból vizsgálva a közös kül- és biztonságpolitikát, az Európai Unió szerződése nem jelentett jelentős változást, hiszen se az intézményesülés, se a jogi keretrendszer nem változott meg alapvetően 1993-ban. Sokkal inkább fordulópontot jelent a Nizzai Szerződés, amikor valóban megjelennek az első kül- és biztonságpolitika hatáskörébe tartozó intézmények, és a Lisszaboni Szerződés, amely először ad jogi személyiséget az Uniónak.

2. A működőképes közös külpolitika kialakításának tényezői

A jogi személyiség kérdése kulcsfontosságú a közös kül- és biztonságpolitika szempontjából. A nemzetközi politikaelmélet ortodoxiája által ismert és elismert nemzetközi szereplők nemzetközi jogalanyisággal rendelkeznek. Az Európai Unió nem rendelkezik vele. Sarkosan fogalmazva az Európai Közösség az igazi szereplője a nemzetközi rendszernek, nem pedig a láthatatlan, megfoghatatlan Unió. Az Európai Közösségnek viszont nincs közös külpolitikája, az Európai Uniónak van. Hogyan várhatjuk el tehát a Közös Kül- és Biztonságpolitikától, hogy hatékony legyen, amikor klasszikus értelemben cselekvőképtelen? Az Európai Unió nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, a Maastricht-ban aláírt szerződések megtartották az Európai Közösséget a nemzetközi jog alanyának. A gyorsan levont következtetések szerint a közös külpolitika az Európai Unió Szerződésének létrehozásakor még nem érett meg arra a szintre, hogy önálló jogi személyiséggel a nemzetközi rendszer teljes jogú tagja lehessen, hiszen a tagállamok szuverenitásának egyik legérzékenyebb területe sérülne önálló külpolitikájuk részleges vagy teljes feladásával.

A jogi képesség hiánya alapvetően az alábbi területeken érezteti hatását:⁷

⁷ Id. bővebben az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentését a Parlament számára az Unió jogi személyiségének kérdéséről 2001/2021 (INI) A5-0409/2001, 2001. november 21.

1. az Unió tehát nem tud saját nevében nemzetközi szerződéseket kötni, nem rendelkezik aktív és passzív képviseleti joggal, nem csatlakozhat, illetve nem lehet megfigyelő nemzetközi szervezetekben, és nem tarthat fenn diplomáciai kapcsolatokat,
2. az Unió érdekeit csak a tagállamok képviselhetik a nemzetközi rendszerben
3. az Unió nem lehet részese se aktív se passzív szereplőként jogi eljárásoknak, ezért cselekedeteiért a tagállamok felelnek,
4. az Uniónak nincs jogi képessége a tagállamok irányába, és a tagállamok sem tudnak fellépni az Unió ellen
5. az Európai Bíróságnak nincs joghatósága a közös külpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés területén kötött szerződések betartásában, és az ezeken a területeken végrehajtott akciók ellenőrzése felett (az Európai Unió Szerződésének 46. cikke szabályozza a lehetőségeket).

A Közös Kül- és Biztonságpolitika jogi kereteit az Európai Unió Szerződése nem szabályozva szigorúan. A „nyílt szövegezés” (Eeckhout 2004:145) és az esetjog alkalmazhatóságának hiánya olyan jogi alapfelépítmény hozott létre, amely példátlan az integráció történetében. A közös külpolitika egyes tevékenységi köreinek behatárolása elemzésünk szempontjából tehát rendkívül fontos lesz, hiszen attól függően, hogy az első vagy a második pillérben végrehajtott tevékenységekről van szó, a döntéshozatali eljárások, a parlamenti és jogi felülvizsgálati lehetőségek, valamint egy-egy döntés jogkövetkezmenyei jelentősen eltérnek egymástól. A pillérszerkezet által létrehozott paradoxon, hogy annak ellenére, hogy a létrehozott jogi keretek a külkapcsolati rendszer *kiegészítésére* jöttek létre, mégis a Közös Kül- és Biztonságpolitika a teljesség igényével fogalmazódik meg, azaz az elvárások és a gyakorlat szintén mégis kapcsolatban van a teljes külkapcsolati rendszerrel (hiszen például egy első pillér hatáskörébe tartozó támogatás-politika kimenetelét alapvetően befolyásolhatja a Közös Kül- és Biztonságpolitika biztonságpolitikai szerepvállalása).

Az Európai Unió 1998-ban alapvetően átértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és a sikerhez vezető utat a külpolitikai célkitűzések határozottabb körvonalazásával, a kiindulópont megváltoztatásával járta végig. Az új kiindulópont a biztonságpolitika és védelempolitika lett. 1998 után St. Malo, Köln, Helsinki, Nizza nevével fémjelzett Európai Biztonság és Védelmi Politika alapelve, hogy a közös külpolitikai csak hatékony közös biztonságpolitikával együtt lehet sikeres. Azt mondhatjuk, hogy az „alulról felfele” koncepciót egy „felülről lefele” koncepció váltotta ki.

A „piramis modell” szerint a célkitűzések értelmezéséhez legelőször is a széles értelemben vett külpolitikai célokat kell definiálnunk, amelyek magukba foglalják a külpolitika legtagabb értelemben vett területeit (a konzuli/diplomáciai kapcsolatoktól és tevékenységektől kezdve a hagyományos gazdasági külkapcsolati rendszereken át a biztonsági és védelmi feladatokat). A második szinten helyezkednek el a biztonságpolitikai célkitűzések (amelyek nem kizárólag katonai/védelmi feladatok, hiszen ide tartoznak a belbiztonsági területei, a rendvédelem, vagy akár a polgárőrség). Erre épül rá harmadik szintként a védelempolitika, amely már konkrét katonai feladatokat is tartalmaz, a célkitűzések között a területi védelem csakúgy megtalálható, mint a globális biztonságot erősítő területen kívüli akciók, végül pedig a piramis csúcsán a konkrét katonai doktrínák foglalnak helyet. A piramis első két lépcsőjét (ezekből is elsősorban az alsót) a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretrendszere hozta létre, a második és harmadik lépcsőt pedig a Európai Biztonság és Védelem Politika 1998 után létrejött rendszere. A konkrét katonai doktrínák megfogalmazásával még adós a rendszer. Ne feledkezzünk meg arról a tényről, hogy az Európai Unió „konstruktív kétértelműsége” gyakran nevezi annak a dolgokat, amik azok még nem. Így hiába beszélünk „Európai Védelmi Politikáról” a védelmi komponens továbbra sem része az Unió joganyagának (ezen illedelmes módon csak a Lisszaboni Szerződés változtatna a közös szolidaritás ismét csak konstruktívan

kétértelmű fogalmának bevezetésével), hiszen a Unió kínosan ügyelt rá, hogy a Nyugat-európai Unió közelítésével a védelmi komponens kívül maradjon. A célkitűzéseket így már több szinten is értelmezhetjük, és az eltérő szinteken gyakran eltérő sebességgel sikerül eredményeket elérni. Az utóbbi öt évben az Unió biztonságpolitikai célkitűzéseit a korábbiaknál sokkal erősebben tudja megfogalmazni. Az identitás erősödését támogatja a képességek fejlődése (NYEU Petesbergi feladatainak átvállalása, NATO ESDI, DCI koncepciók és az EU kapcsolata), az intézményesülés előrehaladása (Amszterdam, Nizza, Európai Védelmi Ügynökség, főparancsnokság). A megerősödött identitással rendelkező Unió olyan területekre is merészkedik, amelyben a kilencvenes években kudarcra lett volna ítélve: Id. Iráni atomválságban a „direktorátus” szerepvállalása (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország), vagy akár a libanoni békefenntartó feladatok elvállalása.

A Közös Kül- és Biztonságpolitika lassú intézményesülése nem hozhatott átütő sikereket az Európai Unió globális külpolitikai és biztonságpolitikai szerepvállalását illetően. Az 1999 óta tartó biztonsági, védelmi oldalról megindított intézményesülés és képességkialakítás látványos fejlődését hozott. Az Unió – építve a kilencvenes években a Nyugat-európai Uniótól „örökölt” és a NATO-tól felhasználható katonai képességekre önálló biztonságpolitikai rendszert kezd kialakítani. Nagyon fontos leszögeznünk, hogy az önálló védelempolitika az Unió „konstruktív kétértelműségében” értelmezhető. A klasszikus értelemben vett védelempolitika („hard security”) oszlopa továbbra is a NATO („szó sem lehet duplikációról”). A biztonság fogalmának kiterjesztését a gyakorlati lépések szintjén értelmezve azonban ezen a területen is a lassú, de határozott irányba történő elmozdulást figyelhetjük meg. Válaszul az új típusú kihívásokra az Unió képességeit a „puha biztonság” irányából fejleszti, és – helyes értelmezve a biztonság megváltozott természetét – fokozatosan kiterjeszti a „kemény biztonság” területére is. A „megelőzés” csakúgy szerepet játszik biztonsági prioritásai között, mint az Amerikai Egyesült Államok esetében.⁸ Hasonlóan a NATO keretein belül a kilencvenes években történt változásokhoz, az Európai Unió is fokozatosan kiterjeszti saját biztonsága garantálásának területi értelmezését („területen kívüli” / „out of area” missziók). A képességfejlesztés mellett – a retorikai megnyilvánulásokkal ellentétben – igenis határozott lépéseket tesz az önálló politikai és katonai intézményrendszer kialakítására.⁹

A válságkezelés, konfliktus megelőzésben az Európai Unió az ún. „tulajdonos-elvet” („ownership principle) érvényesíti, azaz a konfliktus által érintett tagállamoké lehet a konfliktuskezelés felelőssége, az Unió kiegészítheti a rendelkezésre álló kapacitásokat. A többségi szavazás bevezetése előremutató jel volt, azonban ha a nemzeti érdekek sérülnek, az Európai Unió cselekvőképtelen marad. A védelempolitikai komponens továbbra is gyenge maradt, amiért elsősorban az eltérő védelempolitikai preferenciák a felelősek. Egy szupranacionális modellre épülő biztonságpolitikai intézményrendszerének kialakítása folyamán várhatóan újból előtérbe kerülnek az 1950-es évek érdekkonfliktusai az uniót alkotó nemzetállamok között. A francia-német tengely újraértelmezése alapvető fontosságú a közös kül- és biztonságpolitika kialakulása felé vezető úton, amely jelenleg még változatlanul nem közös biztonságpolitikát jelent, hanem egy megerősített külpolitikai mechanizmusra épülő együttműködést. Nem közösségi modellként működik, hanem kormányközi mechanizmus alapján. A tagállamok politikai egységének hiánya, a nemzeti érdek közötti alapvető ellentétek hatékonyabb intézményi döntéshozatali struktúra kialakítását teszik szükségessé. A

⁸ Nem szabad összekevernünk a Bush megelőző doktrínáját a korábban már említett UNDP konferencián 1994-ben említett „megelőzés”, „megelőző diplomácia” fogalmaival, és különbséget kell tennünk az Egyesült Államok nemzetvédelmi stratégiájában említett „megelőző háború” („preventive war”) és az európai párijának „megelőzős intézkedések” („preemptive engagement”) fogalma között.

⁹ Id. Európai Főparancsnokság, Védelmi Ügynökség, Stratégiai Tervező és Előrejelző Egység

jelenlegi döntéshozatali eljárás gyengeségei, a Európai Unió három pillére közötti összhang hiánya nagyban hátráltatják az előretörést. A nemzetállami érdekek a közös stratégiai védelempolitika gátjává válhatnak (így például a kilencvenes években megújult „különleges kapcsolat” Nagy-Britannia és az Egyesült Államok között).

Korábban rámutatunk, hogy az Európai Unió elsődleges jogforrásai, szerződésai és dokumentumai pontosan definiálják a feladatokat, ezért már most következtetéseket lehet tenni arról, hogy milyen formában, és milyen célból használja fel a jövőben az Európai Unió katonai képességeit. Egy másik kérdés az Európai Unió kompetenciáját a humanitárius intervenció és a formálódó biztonságpolitika kapcsolatát kéri számon. Vajon az Európai Unió, mint nemzetközi rend meghatározó szereplője elérkezik-e a közeljövőben arra a szintre, hogy megfelelő képességekkel rendelkezve egy intervenció végrehajtásában elsőbbséget élvezzen a nemzetállami cselekedetekkel és a biztonságpolitika más intézményi szereplőivel szemben?

3. Katonai képességek a középpontban?

Az Európai Unió Szerződésének megfogalmazásától kezdve nyomon követhetjük biztonságpolitikai és katonai képességek kialakítására tett igyekezetet. A Európai Közösség 1970-es évek elején született¹⁰ Európai Politikai Együtműködésének laza konzultációs mechanizmusát húsz év után felváltó Közös Kül- és Biztonságpolitika az Európai Unió második pilléréként először emelte be az Unió joganyagba a biztonságpolitikával összefüggésben lévő kötelezettségeket¹¹. Az Amszterdami Szerződés tovább bővítette, kiegészítette az intézményesülés útjára lépett kezdeményezést: integrálta a szerződésbe a béke megőrzését és biztosítását szolgáló rendszabályokat, így a Nyugat-európai Unió ún. petersbergi feladatokkal kapcsolatos tevékenységét: a humanitárius feladatokat, mentési akciókat, békefenntartó feladatokat valamint béketeremtő intézkedéseket.¹²

A biztonságpolitikai dimenzió kialakítására tett lépések 1998-tól, a brit-francia St. Malo-i Nyilatkozat közreadásának időpontjától gyorsultak fel igazán. A Közös Biztonság és Védelmi Politikát a Közös Kül- és Biztonságpolitika alapjaira építkezve 1998 és 2002 között több lépcsőfokon keresztül alakította ki az Európai Unió legfelsőbb szintű találkozók egész sorának megtartásával, nyilatkozatok kiadásával, két és többoldalú szerződések megkötésével (Rutten, 2001). A folyamat legfontosabb eredménye, hogy az 1999 decemberében a Helsinki csúcstalálkozón megállapodásra került vezérelve alapján („Headline Goal”) az Unió először döntött önálló 50-60 ezer fős gyors reagálású hadtest létrehozásáról („rapid reaction force”). 2000 szeptemberében döntöttek a gyorsreagálású erő kiépítés mellett, amely szárazföldi, haditengerészeti és légierebből áll, rendelkezik parancsnoksággal, ellenőrzési, kommunikációs, felderítési, hírszerzési, megfigyelő, valamint szállítási kapacitásokkal. A kezdeti lendület ezen a téren 2003-ra alábbhagyott, hiszen a döntés végrehajtása nem sikerült időre. A 2004-es képesség felajánlási konferencia egy sokkal erőteljesebb, divergensebb haderő felállításáról

¹⁰ Az 1969-es hágai EK csúcstalálkozón először megvitattott EPC 1970-ben Luxemburgban került elfogadásra, módosított formájában 1973. július 23-án Koppenhágában fogadták el.

¹¹ Legfontosabb intézkedések: a) az Európai Tanács általános vezérelve alapján a Tanács által minősített többséggel elfogadandó közös akciók bevezetése, b) a tagállamok közös álláspontjának kialakítása a Tanács koordinálásával c) a Nyugat-európai Uniót az Európai Unió fejlődés integráns részének nyilvánítják d) az Európai Parlament szerepének növelése (interpelláció lehetősége, tájékoztatási kötelezettség).

¹² Az Amszterdami Szerződésben a Közös Kül- és Biztonságpolitikát érintő legfontosabb döntések ezeken felül a Közös Kül- és Biztonságpolitika megszemélyesítése magas rangú képviselő kinevezésével, a stratégiai tervező és elemző egység létrehozása, a minősített többséget követelő közös stratégiák bevezetésével.

döntött 2010-ig, amely már logisztikai támogatással, és még gyorsabb reagálású multinacionális harci alakulatok bevetetőségével számol.

A részsikerek dacára gyakran hangzik el az a kritika, hogy hiába a látványos eredmény, az Európai Unió a régi, jól bevált utat járja: felállítja az intézményi kereteket, de az intézményekhez nem rendel feladatokat (Howorth, 2000). Hiába látjuk a Közös Biztonság és Védelempolitika körvonalait, amikor senki sem tudja, pontosan mire és milyen formában fogja az EU alkalmazni a gyors reagálású hadtestet. Az érvelés ellensúlyozására legjobb példát egy másik multilaterális nemzetközi biztonságpolitikai intézmény történetéből vehetjük: a NATO 1949-es megalakulásakor az alapító szerződésben nem hogy a konkrét feladatokat nem szabályozták, hanem az intézményrendszert sem alakították ki. Hagyták, hogy az alapítószerződés későbbi módosításával, illetve a reálfolyamatok követésével a későbbiekben szerves módon, alulról felfelé építse ki saját rendszerét. Egy másik hivatkozási pont maga az ENSZ Alapokmánya lehet: a nemzetközi béke és biztonság biztosítására létrehozott intézményrendszer feladatait szerződés csak az alapelvek mentén rögzíti, a konkrét feladatokról, végrehajtásról nem rendelkezik, ezáltal biztosítva rugalmasságot egy éppen aktuális konfliktusban a Alapokmány elveinek betartásához/betartatásához.

Ez a feltételezés alapvetően téves. Az Európai Politikai Együttműködés külpolitikai kérdések egyeztetésére és a tagállamok közötti együttműködésre biztosított intézményi keretei között valóban nem szabályozták a stratégiai kérdéseket. Ezzel szemben az Európai Unió a Maastrichti Szerződés óta eltelt időszakban pontosan megfogalmazta, milyen körülmények között, milyen feltételek mellett és hogyan fogja felhasználni katonai képességeit. A jogforrásokat három csoportba sorolhatjuk:

- az EUSZ 11. cikke pontosan meghatározza a Közös Kül- és Biztonságpolitika céljait,
- az EUSZ 17. cikke a petersbergi feladatok definiálását foglalja magában,
- az Európai Tanács 1999 után született dokumentumai (Köln, Helsinki, Feira, Nizza, Göteborg, Laeken) a 17. cikk továbbfejlesztéséről szólnak,

Negyedik kategóriát alkot minden egyéb Uniós szabályozás, amely a közös kül- és biztonságpolitika keretében született (közös stratégiák, akciók, álláspontok). A belső forrásokon kívül egyértelmű meghatározásokat találunk olyan külsőnek számító forrásokban, mint a NATO 1999-es Stratégiai Konceptiója, valamint a Nyugat-európai Unió 27 tagállama által 1995 decemberében elfogadott „Közös Elképzelés az Európai Biztonságról” (Common Concept of European Security)

A Maastrichti Szerződésben először megfogalmazott irányvonalak nagy előrelépésnek számítanak az integráció történetében. Míg az Európai Közösség Alapító Szerződésének 2. és 6. cikke a kizárólag a Közösségen belüli gazdasági folyamatok szabályozásával foglalkozik, addig az EUSZ 11. cikke az Unió szerepét definiálja a világban. Az Európai Unió saját helyét a biztonságpolitika területén az Egyesült Nemzetek Szervezete által választott módon határozza meg. Ahogy az 1945-ös San Franciscó-i konferencián a britek képviselője fogalmazta (Ortega, 2001): „Az [ENSZ Alapokmány] 1. és 2. cikk fő elvei és céljai számomra és delegációm számára a legmagasabb jelentőséggel bírnak: új alapokra helyezik a nemzetközi kapcsolatokat. Ahelyett, hogy szigorú és bonyolult eljárási szabályokkal szabályoznák a tagállamok és az ENSZ szervezeteinek cselekedeteit, célokat és elveket fektetnek le, amelyek mentén cselekedni lehet. Ezzel lehetővé válik, hogy a tagállamok megőrizzék cselekvési szabadságukat olyan események megvalósulása esetén, amelyeket ma még senki nem láthat előre”.

A 11. cikk szerint a Közös Kül- és Biztonságpolitika célkitűzései magukba foglalják „az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének, valamint integritásának védelmét az

Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapelveinek megfelelően”. A „közös értékek” a tagállamok alkotmányjaiban megfogalmazott értékekre vonatkoznak, az „alapvető érdekek” a nemzeti érdek koncepciójának továbbfejlesztéseként értelmezhetők: nem egyszerűen az egyes nemzeti érdekek összeadásából, hanem a nemzeti érdekek és a globális érdekek között. Az „integritás” szó egy kompromisszum eredménye: a szerződés megfogalmazása közben még „területi integritás” szerepelt, de a végső változathoz törölték, bár így is megmaradt a kifejezés lényege, hiszen az integritás elsősorban területre vonatkozik.

A katonai képességek felhasználási területének egyik egyértelmű jelzését is a célok között találjuk: „a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság erősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelveknek, a Helsinkii Záróokmányban foglalt alapelveknek és a Párizsi Chara célkitűzéseinek megfelelően, ideértve a közös határokra vonatkozókat is;”. Megtaláljuk a szövegben az Európa Tanács három alapelvét is „a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása”.

A Nyugat-európai Unió petersbergi feladatai Amszterdamban kerültek be az Unió jogba Az EUSZ 17.2 cikke kimondja, hogy „a jelen cikkben meghatározott kérdések a humanitárius és evakuációs feladatokat, a békefenntartási feladatokat és a harci erők válságkezelési feladatait foglalják magukban, beleértve a békekikényszerítési feladatokat is”, azaz magába foglal minden fajta katonai műveletet, amely nem a kollektív védelmi kötelezettségen alapul. Martin Ortega megközelítése szerint nem a legszerencsésebb dolog volt változtatás, vagy legalább is pontosítás nélkül átvenni a Nyugat-európai Unió kilencvenes évek elején megfogalmazott petersbergi feladatait. A petersbergi feladatok más nemzetközi környezetet figyelembe véve születtek,¹³ és nem biztonsági-stratégiai, hanem elsősorban politikai döntések következményeképpen jöttek létre (Ortega, 2001). A humanitárius és mentési feladatok ekkor olyan területekre koncentráálódtak, mint Észak-Irak, vagy az francia és belga csapatok által kivitelezett menekítési feladat Zaire-ból, a második generációs békefenntartó műveletek mintája az UNPROFOR 1992-ben megkezdett tevékenysége, illetve békekikényszerítésre példát a szövetségesek Irak elleni akciója jelentett.

Nem feledkezhetünk meg két fontos tényezőről a petersbergi feladatok integrálásának elemzésekor. Egyrészt az Európai Unió Szerződésébe került humanitárius és békefenntartási feladatok – különösen a kilencvenes évek tapasztalatait figyelembe véve – komoly kényszerítő intézkedéseket is magukba foglalhatnak, amelyeket a tagállamoknak szükség szerint fel kell vállalniuk a jövőben. (Azaz hibás az az érvelés, miszerint a petersbergi feladatok sokkal „lazább” kötelezettséget jelentenek a Nyugat-európai Unió kollektív védelemről szóló – és a Szerződésbe be nem emelt – 5. cikkéhez képest¹⁴). Másrészt a petersbergi feladatok integrálásával az Európai Unió a humanitárius és békefenntartó intézkedések, valamint a válságkezelés területén közvetett felhatalmazást ad a haderők ENSZ Biztonsági Tanács által felkért alkalmazására (Missiroli, 2000), noha az EUSZ 11.1 pontban megfogalmazott ENSZ általános alapelveire való hivatkozáson kívül a Szerződés nem fejezi ki impliciten ezt kapcsolatot.

A kölni, helsinkii, feirai, nizzai, göteborgi, laekeni Európai Tanács üléseken megfogalmazott dokumentumok, valamint a meghozott intézkedések anélkül születtek meg, hogy lényegesen megváltoztatták volna az Európai Unió Szerződésében lefektetett elveket, illetve magukat a paragrafusokat. A gyors reagálású hadtest felállításáról szóló intézkedések kikényszerítették az új intézményi struktúra felállítását.¹⁵ Pontosan meghatározták a felállítandó haderő

¹³ Id. Irak-Kuwait konfliktus

¹⁴ Kurdisztánban 1991-ben az ENSZ BT 688 határozata alapján 30000 katona vett részt a békefenntartási műveletekben.

¹⁵ Political Security Committee, Military Committee

létszámát, a döntési mechanizmusokat, és a megállapodtak a szükséges technikai részletekben. A találkozókon a tagállamok megállapodtak abban, hogy a petersbergi feladatokra bevethető haderők felhasználásának konkrét szabályozását nem fogják előírni¹⁶. A megállapodás szerint (és a NATO 1998-as szándékaival összhangban) a petersbergi feladatok három alapvető szituációban kell alkalmazhatónak lennie: 1000 európai állampolgár evakuálására Brüsszel 10,000 km-es sugarú körzetéből, konfliktus megelőzési műveletekre két állam határán kialakult feszültség esetén, demilitarizált zóna kialakítására két hadban álló fél között Brüsszel 4,000 km-es körzetében. További erőfeszítések történtek tehát a katonai képességek fejlesztésére és a polgári válságkezelési képességek erősítése, valamint a politikai és katonai struktúrák létrehozására. A Nyugat-európai Unió sorsáról is döntöttek a nizzai csúcsertekezleten: a közös védelemre vonatkozó tevékenységen kívül. Fontos megfigyelnünk, hogy a megállapodásokban nem rögzítették, hogy a petersbergi feladatok végrehajtásához az érdekelt államok, illetve az Biztonsági Tanács beleegyezése szükséges, vagy sem.

Érdeemes összevetni az Európai Unió haderejének jellegét a globális biztonságpolitika főszereplőinél tapasztalható tendenciákkal. A NATO 1999-ben megfogalmazott Stratégiai Koncepciójában már szerepelt, hogy a védelmi feladatokon túl a NATO-nak az új, 5. cikkben kívüli missziókra nagyobb hangsúlyt kell fektetnie, sőt egy új koncepcióban ezek a feladatok már központi szerepet töltenének be¹⁷. A Szövetség már a kilencvenes években meghatározta azokat az elvárásokat, amelyeket az új típusú missziók követelnek a haderő-átalakítás területén. A cselekvőképesség megőrzése szempontjából kiemelkedően fontos tennivalókkal kapcsolatban az évtized közepére megfogalmazta a vegyes összetételű összhaderőnemi alkalmi harci kötelék CJTF (Combined Joint Task Force) felállításának szükségességét. Az új típusú fegyveres erő lehetővé teszi a washingtoni szerződés 5. cikkébe nem tartozó missziók rugalmasabb kezelését, valamint nagyobb teret ad az Egyesült Államok szerepvállalása nélkül a NATO keretében véghezvihető katonai akcióknak. A NATO-hoz hasonlóan az Egyesült Államok is nagymértékű változtatásokra készül. A Pentagon által kiadott, négyévente megjelenő Védelmi Jelentés 2001. szeptemberi kiadása paradigmaváltás előkészítését irányozza elő a haderő tervezésben és kialakításában, hangsúlyozva a gyors reagálású haderők kiemelt fontosságát. Az Európai Unió tehát pontosan azon a területen és formában alakítja ki katonai képességeit, amelyre a biztonságpolitika jelenlegi főszereplői áttérni igyekeznek. A gyors reagálású hadtestek elsősorban a területen kívüli feladatok ellátására, (humanitárius) intervencióval kapcsolatos akciók végrehajtására jönnek létre.

4. Közös külpolitika az Alkotmányos Szerződésben és a Lisszaboni Szerződében

A helyzet – első pillantásra – alapvetően megváltozott volna az Alkotmányos Szerződés majd a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően. Tekintsünk most el a ratifikáció körül kialakult helyzettől, hiszen az Unió fejlődésének záloga, hogy a jogi keretek átalakítása valamikor a közeljövőben mindenképpen bekövetkezzen. Hogy ez valóban az Alkotmányos Szerződés helyébe lépő Lisszaboni Szerződéssel valósul meg, még ma is kérdés, hiszen más út is létezhet a változtatásra. A Lisszaboni Szerződés életbelépése létrehozta a jogi személyiséggel rendelkező Európai Uniót, az Európai Közösség pedig a továbbiakban nem fog párhuzamos jogi személyiséggel létezni. Ez vitathatatlanul a Közös Kül- és Biztonságpolitika kompetenciájának növekedését fogja elhozni. Emlékezzünk vissza korábban vázolt Európai Unió Szerződésében kialakított rendszerre, amely

¹⁶ Capabilities Commitment Conference, Brüsszel, 2000. november 20.

¹⁷ Guido VENTURONI admirális, a NATO Katonai Bizottságának elnöke szerint az új missziók a jövőben a szövetség központi feladatává alakulhatnak át. (Elhangzott Guido Venturoni admirális, a NATO Katonai Bizottságának elnökének előadásán, 2001. november 8. Magyar Országgyűlés, „Az Országgyűlés és biztonság- és védelmi politikánk jövője”)

tanulmányozásánál azt a következtetést vontuk le, hogy az ott leírtak egy stabil, működőképes külpolitika alapjait teremtenék meg – ha jogi személyiséggel rendelkezne az Unió. Most megtörténik ez a lépés, de – meglepetésre – ismét csak óvatos, fokozatosság elvét követő változtatás tapasztalhatunk majd. Először is a Közös Kül- és Biztonságpolitikai együttműködés kormányközi jellegű marad. Erre külön figyeljünk fel, hiszen úgy lesz jogi személyisége az Uniónak, és benne úgy lesz közös külpolitika, hogy a működési mechanizmusa – először az integráció történetében – kormányközi együttműködésen alapul. Azaz Bíróság joghatósága először fog kiterjedni egy nem nemzetek fölötti intézményrendszerre, és, még fontosabb, egy nem a hagyományos integrációs döntéshozatali mechanizmus és intézményrendszert használó döntéshozatali folyamatra. Ha végül hatályos lesz a Lisszaboni Szerződés, a hatályba lépést követő években igencsak sok ezzel kapcsolatos jogértelmezési kérdést kell megoldania majd a Bíróságnak.

Az Alkotmányos Szerződésben létrehozott és a Lisszaboni Szerződésbe „átmentett” egységes jogi személyiség a Közös Kül- és Biztonságpolitika tekintetében több jelentős változást fog okozni. A legfontosabbak ezek közül:¹⁸

1. A Közös Kül- és Biztonságpolitika koherenciája nőni fog, jogi eszköztára jelentősen bővül. A különböző multi- és bilaterális tárgyalásokon az Unió önállóan képviselheti a tagállamokat (a Közös Biztonság és Védelmi Politika területére tartozó ügyekben csakúgy, mint a nem a Közös Kül- és Biztonságpolitika alá tartozó Gazdasági és Monetáris Unió ügyeiben is).
2. A Közös Kül- és Biztonságpolitika területe alá tartozó esetekben a szerződéseket vagy az Unió vagy egy nemzetállam fogja megkötni. Az Unió által megkötött szerződések jogilag kötelező érvényűek lesznek a tagállamokban.
3. Az Unió nemzetközi szervezetek teljes jogú tagja lehet, amennyiben az adott nemzetközi szervezethez csatlakozhatnak nemzetközi intézmények. Ez természetesen nem jelenti az Unió tagságának kizárólagosságát, hiszen a tagállamok továbbra is megőrizhetik akár teljes jogú tagságukat a nemzetközi szervezetekben.
4. Az Unió aktív képvisellete megvalósulhat, ezzel az Unió diplomáciai tevékenysége, diplomáciai képvisellete is növekedni fog (az Unió nagykövetséggel képviseltetheti magát határain túl, létrejöhet az európai diplomátákat képző Diplomácia Akadémia)
5. Az Európai Parlamentnek továbbra sem lesz érdemi beleszólása a közös külpolitika hagyományos (értsd jelenleg a Közösség döntéshozatali rendjébe tartozó) területén kívül zajló eseményekre, ott is alapvetően csak a közös költségvetéssel kapcsolatos folyamatokon keresztül szabályozhatja a közös külpolitika fejleményeit.

A jogi személyiség kérdése a külkapcsolatok különlegesen érzékeny volta miatt minden nagy integrációs szerződés létrehozása előtt alapos megfontolások tárgya volt, a jogi személyiség kérdése a közös külpolitika kialakításának egyik sarkalatos pontja. A nemzetközi politikaelmélet és az integrációelmélet felől közelítve a közös európai külpolitikát újabb jelenségre bukkantunk, amely a hagyományos elméleti kereteket feszegeti. A nemzetközi rendszerben önálló jogalanyisággal rendelkező szereplők között zajlanak az interakciók, az európai külpolitika azonban ebből az irányból közelítve meglehetősen összetett személyiség: rendelkezik is, meg nem is jogalanyisággal. Létező jogalanyiságán keresztül aktív szereplője a nemzetközi életnek, de éppen a nem létező jogalanyisággal rendelkező fele törekszik a külpolitikai kizárólagosságra. Az integráció fejlődése kétértelmű megoldásokat hozott a jogalanyiség tekintetében (gondoljunk megint a „konstruktív kétértelműség” találó fogalmára). A Európai Közösség Európai Unió páros között fennálló különleges

¹⁸ v.ö. 2001/2021 (INI) A5-0409/2001 id.

feladatmegosztást az egyre dinamikusabban bővülő külpolitikai lehetőségeket elvileg a Lisszaboni Szerződéssel egyszerűsödne.

Nem feledkezhetünk el arról, hogy a Lisszaboni Szerződésen kívül létrehozott keretrendszer is alapvetően meghatározza a közös külpolitika lehetőségeit. Az európai biztonsági stratégia 2003. június közzététele először foglalta keretbe a nemzetállamokhoz hasonlóan a biztonságpolitika kihívásait, az Unió céljait és a végrehajtás eszközeit. A dokumentum, és az Unió 2004-es képesség felajánlási konferenciáján tett nyilatkozatok sokban visszahangozzák az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági és védelmi stratégiáját¹⁹ A kihívások közül az Európai Unió ugyanúgy a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és a bukott államok²⁰ problémáját jelöli meg első helyen, mint az amerikai dokumentumok. *A formai és tartalmi hasonlóságok a három részre tagoló dokumentumok (kihívások, célok, eszközök) első két része után véget érnek. Az Európai Unió nem rendelkezik a biztonsági stratégiájában azonosított kihívások teremtette nemzetközi környezetben a célok által megkívánt önálló eszközrendszerrel. A stratégiai megszületését követő időszak pontosan ezen a helyzeten kíván változtatni.*

A 2004. június 14-én elfogadott Headline Goal 2010 az új globális biztonsági kihívások kezelésének új módszereit is tartalmazza többek közt a „még gyorsabb” reagálású többnemzetiségű harc-csoportok kialakítására tett ígéretével. A Headline Goal 2010 nem csak a rendelkezésre álló haderő létszámában, hanem minőségében, és a bevetetőségi területek számának növelésében is felülmúlja az öt évvel korábban született első célkitűzéseket. Az elképzelések szerint nagymértékű fejlesztések várhatók az önálló logisztikai kapacitások területén (elsősorban légi szállítóképességekre kell gondolni)²¹. A válságkezelés területén és a is fejlemények történetek: közvetlen hivatkozás történik az Egyesült Nemzetek Szervezetével való együttműködésre²², és először hivatkozik a dokumentum – az Európai Biztonsági Stratégia szellemében – a leszerelési folyamatok támogatására, valamint harmadik ország területén a terrorizmus elleni harc támogatására.

A liberális kormányközi együttműködésre alapuló együttműködési mechanizmus gyakori kritikája, hogy stratégiai kép hiányában kísérel meg a Közös Biztonság és Védelem Politika kialakítását, így eleve kudarcra ítélve a nagyszabású vállalkozást. A neoföderalista kritikára építve azonban megállapíthatjuk, hogy az Unió nem akarata vagy képessége hiányában nem fogalmazta meg sokáig stratégiai koncepcióját, sokkal inkább szándékosan mellőzte azt. Egy európai stratégia megfogalmazása nem elsősorban a divergens nemzetállami érdekek miatt ütközött nehézségekbe, hanem a közös európai érdekek, célok, és a felhasználandó eszközök meghatározása miatt (Smith, 2000). A feladat persze korántsem tűnt kilátástalannak: példának említhetjük a Nyugat-európai Unió által a kilencvenes évek közepén kidolgozott közös stratégiát a Szaharától délre eső afrikai országok irányába (Kühne, 1995).

A stratégiai kialakítása folyamán az Uniónak két szinten kell meghatároznia a célokat: a stratégiai tervezés és a politikai célok szintjén. A stratégiai tervezés már a helsinki találkozó előtt működésbe lépett: az informális és formális találkozók sokasága alkalmat teremtett arra, hogy a politikai-katonai kormányzati tanácsadók az Európai Unió intézményrendszerén belül egyeztethessék elképzeléseiket. Politikai szinten eddig nem történt meg a stratégiai célok

¹⁹ Részletesen: Védelmi Minisztérium Quadrenial Defence Review (2001, 2006), és a Nemzetbiztonsági Stratégia (2002, 2006).

²⁰ Az európai biztonsági stratégia „bukott államokról”, az amerikai „lator államokról” beszél.

²¹ Nemezszer fordult elő, hogy az ukrán légierő szállítóképességét kell használnia az Európai Uniónak.

²² Az elemzők többsége még sok lehetséges problémát lát ebben az együttműködési lehetőségben, hiszen például az európai erő három hónapon belüli alkalmazásának lehetősége nincs összhangban az ENSZ hat hónapos ciklusával (erre találják ki az áthidaló „bridging”, illetve a várakozó „stand by” modellt, ami viszont a haderők bevetetőségének lassulásával járhat).

meghatározásának előkészülete, noha nemzeti szinten számos példát találunk (1994-ben Franciaország, 1995-ben Németország, 1998-ban Nagy-Britannia, 1999-ben Dánia foglalta írásba stratégiai elképzeléseit) (Missirol, 2000). A következő lépés a stratégiához kapcsolódó feladatok meghatározása lesz, amelynek során szükséges lesz kialakítani a megfelelő parancsnoki struktúrát, a kommunikációs-, hírszerzési infrastruktúrával együtt. Nehézségek ebben a fázisban is várhatók. Több tagállam jogi vagy politikai megfontolásból nem tud, vagy nem szándékozik részt venni a petersbergi feladatok végrehajtásában, így például Finnország törvényei továbbra is tiltják az ország részvételét békefenntartási műveletekben (bár Boszniában, a KFOR-ban megtalálták a módját a részvételnek), vagy Ausztria negatív példáját említhetnénk, aki már a petersbergi feladatok integrációjának aláírása után zárta le légtérét a Koszovói intervencióra készülő repülőgépek előtt. Ugyanakkor az egységes európai stratégia kialakítását segíti az a tény, hogy a század utolsó évtizedében a semleges országok viselkedése a biztonságpolitika területén jelentős változásokon ment keresztül²³, miközben a katonai erő alkalmazása elfogadottabbá vált a nemzetközi rendben (Maull, 2000)

További problémákat okozhat a humanitárius intervencióra alkalmazható haderők létszáma. Mint tudjuk, az Európai Unió közös célkitűzésként 1999-ben Helsinkiben 50-60 ezer főben állapította meg az autonóm haderő létszámát, azonban nem sokkal később mértékadó elemzések készültek arról, miszerint egy-egy petersbergi feladat végrehajtása legalább 150-200 ezer katona közreműködését igényli, valamint nagy átstrukturálást igényelne a tagállamok nemzeti költségvetésében (Heisbourg, 2000). Nehézségeket okozhat az a tény, hogy katonai szakértők szerint az Európai Unió tagállamai hadsereginek komparatív előnye nem a gyors reagálású erőkben rejtezik, ezért a hatékony szervezeti forma megtalálása és kialakítása hosszabb időt fog igénybe venni. A 2004-ben módosított célkitűzések, az európai biztonsági stratégiában megfogalmazott keretek között új területekre terjeszti ki az Európai Unió védelmi képességeit (ld. terrorizmus elleni harc, az Unión kívüli katonai missziók alkalmazása béketeremtő intézkedéseknél).

Az európai államok többségétől nem idegen egy más állam elleni intervenció fogalma. A második világháború óta a Biztonsági Tanács felhatalmazásával, vagy a Biztonsági Tanács felhatalmazás nélkül²⁴ több intervenciót hajtottak végre az Európai Unió tagállamai²⁵. Az igazi kérdés napjainkban az Európai Unió szintű humanitárius intervenció végrehajtásának megvalósítása: vajon milyen komparatív előnye van egy európai szintű beavatkozásnak egy nemzeti, vagy más biztonságpolitikai intézményi által végrehajtott beavatkozással szemben? Természetesen előfordulhat, hogy a semmilyen. Erre jó példa Franciaország és Belgium zairei mentési akciója, amelynek során európai állampolgárokat mentettek ki az országból 1991-ben, vagy az ENSZ Biztonsági Tanácsának 929. számú határozata alapján Franciaország által elkövetett mentési akció Ruanda területén, és említhetjük az Egyesült Királyság Sierra Leonban történt beavatkozását 2000-ben (Ortega, 2000). Abban az esetben ha az intervenciót nem az Európai Unió hajtja végre, az akciót lebonyolító államnak (államoknak) segítség lehet az Unió támogatása (például közös nyilatkozat megjelenítése formájában), hiszen ezzel a beavatkozás legitimitációja növekedhet.

A humanitárius intervencióval összefüggő politikai döntéshozatal szintjén az Európai Unió példás fejlődéséről tett tanúbizonyságot az elmúlt évtizedben. Az egyik legfontosabb lépés a pozitív tartózkodás bevezetése²⁶, amely lehetővé teszi, hogy egy akciót katonai műveletekben nem támogató ország politikailag mégis támogassa a beavatkozást hallgatólagos szolidaritást vállalva tartózkodásával a többi tagállam mellett. A mechanizmus bevezetésének egy másik fontos következménye is van: az EUSZ 11.2 cikkében megnevezett kölcsönös politikai

²³ A KFOR-ban osztrák, finn, ír és svéd csapatok is részt vesznek

²⁴ Intervenció Koszovóban, 1999 brit, francia, német, olasz, holland csapatok részvételével

²⁵ Az elmúlt évtizedben például: Irak, Sierra Leone illetve Koszovó.

²⁶ EUSZ 23. cikk.

szolidaritás nem tartható fenn minden esetben, azaz elképzelhető olyan helyzet, amelyben a tagállamok egy csoportja más tagállamok akarata ellenére dönthet intervenció mellett. Mindezt ráadásul válságkezelési műveletek esetében a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül is megtehetnék – noha elviekben a tagállamok mindegyike egyetért abban, hogy felhatalmazás nélkül nem cselekednek.

A párizsi székhelyű Biztonságpolitikai Tanulmányok Intézet elemzése szerint a korlátozott intervenció az Európai Unió oldaláról az alábbi szempontok mérlegelése után alkalmazható:

1. Szükséges-e a beavatkozás: szükséges olyan humanitárius katasztrófa elhárítása esetén, ami a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti, valamint a beavatkozásra kész fél minden diplomácia eszközt és nem erőszakon alapuló cselekedet kimerített. Különösen komoly humanitárius helyzetekben a beavatkozás kötelesség.
2. A beavatkozás módszere: kimerülhet-e a beavatkozás mentési akcióban? Ha igen, a felhasznált katonai erőnek arányban kell állnia a humanitárius célokkal, és minden esetben tiszteletben kell tartani a nemzetközi humanitárius törvényeket.
3. Mely államok végzik el a beavatkozást: bármelyik, aki rendelkezik a beavatkozáshoz szükséges képességekkel. A beavatkozás legitimitációja egyenes arányban áll a résztvevő államok számával.
4. Az ENSZ Biztonsági Tanács felelőssége kapcsán leszögezzük, hogy a tagállamok által kezdeményezett, önállóan végrehajtott beavatkozás csak akkor lehetséges, ha a Biztonsági Tanács képtelen a fellépésre, de a nemzetközi közösség támogatja a beavatkozást.

4. Összegzés

Az európai közös kül- és biztonságpolitika folyamatosan fejlődött a második világháború lezárulása óta. A megfelelő intézményi keretek megtalálására a gazdasági integráció felgyorsulása közben számos kísérlet történt. Az Európai Unió Szerződése nevesítette azt az együttműködési formát, amely már a hetvenes évek elejétől laza kapcsolatrendszer alakított ki a tagállamok külpolitikai döntéshozói között. Az igazi intézményesülés és az Unió jogi személyiségének hiánya azonban megakadályozta a valódi közös kül- és biztonságpolitika kialakulását a kilencvenes években. A hidegháború megszűnése azonban olyan új biztonsági rendszer kialakulását hozta el, amelyben alapvetően átértékelődött a biztonságpolitikai együttműködés szerepe, a világgazdasági folyamatok pedig megkövetelték az egyre erősebb politikai integrációt. 1999-től az Európai Unió a biztonságpolitikai komponens fejlesztésén keresztül kísérel meg a nemzetközi szerepvállalás elmélyítését, miközben a védelempolitika alapja a transzatlanti együttműködés keretében a NATO maradt. Az Unió Közös Biztonság és Védelempolitikája ebben az értelemben nem tartalmazhatja a „kemény” biztonsággal kapcsolatos tevékenységeket, mégis 1999-től folyamatosan nyomon követhetjük az önálló védelempolitika irányába tett lépéseket. A hatékony fellépést meghiúsulását a katonai, védelmi képességek hiánya okozta a kilencvenes években is. A képességek kiépítése az ezredforduló követően egyértelműen elkezdődött részben a NATO-val kialakított együttműködési megállapodásokon, részben az önálló képességfejlesztésen keresztül. A helyes irányba tett lépések bizonyítéka, hogy az Unió 2003-tól kezdve egyre fokozottabban tud hozzájárulni a nemzetközi békét és biztonságot célzó akciókban. A Lisszaboni Szerződés által megteremtendő összetett kül- és biztonságpolitika keretrendszer pedig jogilag is megalapozhatja a valódi hatékony szerepvállalást.

Felhasznált irodalom

- Andréani, Gilles/Bertram, Christoph/Grant, Charles (2001) *Europe's Military Revolution*. London, Centre for European Reform
- Bellamy, Richard – Castiglione, Dario (2001) *Normative Theory And The European Union: Legitimising The Euro-Polity And Its Regime*. Queen's Papers on Europeanisation No 13/2001
- Burgess, Michael (2000) *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge
- Cameron, Fraser (2002) *The future of the CFSP*. Brussels, The Brown Journal of World Affairs
- Duke, Simon (1997) *Security Regimes in the New Europe*. Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- Duke, Simon (1998) *CFSP and ESDI: the Necessary Fiction?* Esbjerg, TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation
- Dumond, Jean-Michel/Setton, Philippe (1999) *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*. Paris, La Documentation Française.
- Edwards, Geoffrey (1997) *The Potential and Limits of CFSP: The Yugoslav Example*. in: Regelsberger, Elfriede/de Schoutheete de Tervarent, Philippe/Wessels, Wolfgang (eds.): *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*. London, Lynne Rienner Publishers
- Eeckhout, Piet (2004) *External Relations of the European Union*, Oxford University Press
- Ehrhart, Hans-Georg (2002) *What model for CFSP?* Chaillot Papers Vol. 55. October 2002, Paris, EU Institute for Security Studies
- Garden, Timothy, Sir (2001) *Time to Choose: European Security and Defence Policy*. London, Federal Union Publication
- Ginsberg, Roy H. (1999) *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectation Gap*. in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, Sept. 1999
- Ginsberg, Roy H. (2001): *The European Union in International Politics*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- Gordon, Philip. H. (2000) *Their own Army?* Foreign Affairs, Vol 79. No. 4., July/August 2000
- Ham, Peter van (1999) *Europe's New Defence Ambitions*. Garmisch-Partenkirchen, The Marshall Center Papers
- Heisbourg, François (2000) *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*. London, Survival, Vol 42. No. 2, Summer 2000
- Hill, Christopher (1996) *The Actors in European Foreign Policy*. London, Routledge
- Howorth, Jolyon (2000) *European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?* WEU Institute for Security Studies Chaillot Papers. Vol. 43, 2000
- Howorth, Jolyon – Menon, Anand (szerk) (1998) *The European Union and National Defence Policy*. London, Routledge
- Howorth, Jolyon (2001) *European Defence and the changing Politic of the EU: Hanging Together or hanging seperatly?* in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.4

- Lord, Christopher – MAGNETTE, Paul (2001) *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the EU*, Brighton, Sussex European Institute
- Martin, Laurence – John Roper (szerk.) (1995): *Towards a Common Defence Policy*. Paris, Institute for Security Studies of Western European Union
- Menon, Anand – WRIGHT, Vincent (2001) *From the Nation State to Europe?* Oxford, Oxford University Press
- Missiroli, Antonio (2000) *CFSP, defence and flexibility*. Chaillot Papers Vol. 38. February 2000, Paris, WEU Institute for Security Studies
- Ortega, Martin (2001) *Military Intervention and The European Union*. WEU - Institute For Security Studies, March 2001
- Peterson, John (2001) *The choice for EU theories: Establishing a common framework for analysis*. in: *European Journal of Political Research* 39
- Pinder, John (2000) *The Case for a Federal Europe*. London, Federal Union Publication
- Rutten, Maartje (2001) *From St-Malo To Nice: European Defence: Core Documents*. Institute For Security Studies, May 2001
- Smith, Hanzel (2002) *European Union Foreign Policy*. London, Pluto Press
- Smith, Karen E. (2000) *The end of Civilian Power EU*. *The International Spectator*, Vol 2. 2000
- Stadlmeier, Sigmar (2002) *External Security Dimensions of a Non-Entity? Pleading the legal personality of the Union*, 6th ECSA World Conference
- Su-Mi Lee (2002) *Britain's Recent CFSP Initiatives*, ECSA 7th Biennial International Conference
- Wagner, Wolfgang (2001) *Foreign Policy Capacities and State Preferences on CFSP: Assessing the Rationalist Explanation of German, French and British CFSP Policies*.
- Wessels, Wolfgang – Diedrichs, Udo (2002) *Foreign Policy Making and Federal Structure. The case of the CSFP: the EU as a model for a new federal actor*. In: *Federalism in a Changing World* St. Gallen, Langendorf
- Winn, Neil – Lord, Christopher (2001) *EU Foreign Policy beyond the Nation-State*. London, Palgrave