

Türke András István

Az EU állandó strukturált együttműködése: áttörés vagy blöff?

A lisszaboni szerződés (LSZ) az európai védelempolitika területén hivatalosan is létrehozta az állandó strukturált együttműködés (ÁSE) intézményét. Elemzésünkben megkíséreljük felvázolni azt az összképet, mely e témában egyrészt az EU felelős beosztású volt és jelenlegi katonai vezetőinek, illetve hivatalnokainak a véleményéből, másrészt a téma szakértő kutatóinak meglátásaiból áll össze. Hangsúlyoznunk kell, hogy az ÁSE felépítésére vonatkozólag a komolyabb szakmai és politikai viták – a lisszaboni szerződés elhúzódó ratifikációs folyamata miatt – még csak most kezdenek beindulni, így inkább csak feltételezésekről és célokról, mintsem konkrétumokról beszélhetünk a kérdés kapcsán.

Az amszterdami, majd nizzai szerződéssel megszületett a védelem területén a megerősített együttműködés intézménye. A koncepció magas kritériumaiból adódóan túl korai kezdeményezésnek bizonyult és „köztes fázis(ok)” bevezetése vált szükségessé, így született meg 2001 táján az állandó strukturált együttműködés (ÁSE; *Coopération structurée permanente – CSP; Permanent Structured Cooperation – PESCO*) koncepciója, elsőként az alkotmányos szerződés tervezetében, majd a lisszaboni szerződésben (LSZ).

Az alkotmányozás folyamata, majd a lisszaboni szerződés vitái egyes szakértők szerint jócskán „elfogták a szelet, elterelték a figyelmet” az ÁSE által előirányzott „valódi áttörésről”, és ez az oka, hogy a koncepció eddig nem került a média reflektorfényébe. Mindazonáltal az egész koncepciónak csak igen tág kereteit fedette le a LSZ, s a jelenlegi szabályozás és a nyilvánosságra került tervek részletei nélkül meglehetősen bizonytalanságokat, másrészt inkoherenciát és antagonizmusokat mutatnak fel.

Ezen együttműködési forma tehát alapvetően négy *à la carte* együttműködési koncepcióhoz kapcsolódik, melyek a következők:

- a megerősített együttműködés (az LSZ szerint kilenc tag kell hozzá, egyhangú döntéssel);
- műveleti célú ad hoc tagállami együttműködés (42. cikk);
- az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ) adott védelmi fejlesztési projektjeihez való tagállami kapcsolódási lehetőségek;
- az ESDP-missziókban való önkéntes részvétel, és mindenfajta együttműködésben való informális részvétel.

Némely esetben még megemlíthető a fenti kör kiegészítéseként a szolidaritási klauzula (természeti katasztrófa, külső támadás stb. esetén), valamint a nukleáris elrettentésben részt vevő államok köre.

Mi tehát valójában az ÁSE, mi a valódi célja? Egyáltalán célról vagy eszközről beszélhetünk? Az európai biztonság- és védelempolitika (ESDP), illetve a közös biztonság- és védelempolitika (CSDP) egy részéről van-e szó, vagy egy újabb, „x+1” keretről? Egyáltalán, struktúráról vagy együtt-



működési formáról beszélhetünk-e? Egy vagy több ÁSE lesz-e egyáltalán, és miben számít újdonságnak?

Az ÁSE kapcsán tucatnyi, tágabb vonatkozású kérdés is felmerül. Az államok számára többletkiadásokról vagy költségmegtakarításról van-e szó? Milyen lehetőségeket és veszélyeket rejt magában az összeurópai hadiipari szegmenseknek az ÁSE céljaihoz kapcsolódó feltérképezése: valódi együttműködési törekvésekről vagy piacszerző mechanizmusokról beszélhetünk-e inkább?

Az ÁSE lényegében – legalábbis első megközelítésre – nem jelent új struktúrát, inkább egy újabb kooperációs formának tekinthető. *A priori* csak a védelempolitikai projektekre terjed ki a hatásköre (tehát politikai, gazdasági stb. területekre nem), s célja, hogy az érintett országok katonai kapacitásait megnövelje (42.6 cikk), felzárkóztassa a többi felsorolt területhez, melyek jóval kevésbé érzékeny területek, az államok számos aspektusból hatékonyabb együttműködési formákat képesek kialakítani, például a Bizottság által indított programokon keresztül.

Az elmúlt közel tíz év szakmai vitái és elemző cikkei a következő – gyakran egymásnak ellentmondó – címkékkel látták el az ÁSE-t:

- „az európai védelem úttörője”, mint a „kemény mag számára új keret” (exkluzivitás);
- nem előőrs és nem „kemény mag” (inkluzivitás);
- az „ESDP előőrs” (előszobája);
- „az európai védelempolitika Maastrichtja”;
- „Saint Malo II”, azaz az ESDP második, magasabb fázisa, „erőtartalék” létrehozása;
- kétsébeeséses Európa megteremtésének lehetősége a védelempolitika területén;

– a védelmi célú ráfordítások „stabilitási és növekedési paktuma”.

Összességében elmondható, hogy míg egyesek áttörésként, az euro bevezetéséhez fogható újdonságnaként áradoznak az ÁSE-ről (főként francia részről), mások jóval szkeptikusabbak. Megint mások még szükségességét, létjogosultságát is kétségbe vonják. Liam Fox a közelgő brit választások után felálló, borítékolhatóan konzervatív kormány védelmiminiszter-jelöltje például sietett leszögezni, hogy szerinte az ÁSE „elfogadhatatlan” és „rendkívüli méretű” fenyegetést jelent a NATO egységére nézve. Amennyiben az ÁSE az EU történetében elsőként a közös (és önálló) európai védelem (és nem védelempolitika) intézményesített megteremtésére tenne kísérletet – mint ezt egyesek tudni vélik – e félelmeknek akár lehetne is némi alapja.

Az ÁSE megalkotásának és értelmezésének nehézségei

Az állandó strukturált együttműködés fogalomrendszeréből az „együttműködés” az, mely régebből ered, újdonságot az „állandó” (tehát az *ad hoc* és a *coalition of the willing* kereteket meghaladóan intézményesített) és „strukturált” (tehát több területet és szintet magába integráló) jelzők jelentenek. A fogalmat először az egykori alkotmányos szerződés (ASZ) tervezetének I. 41. és III. 309. (illetve III–312.) cikkei kodifikálták. 2004-ben az alkotmányos szerződés parafálásával az ÁSE szabályozása lényegében szinte teljesen észrevétlenül, a valódi, komolyabb viták mellőzésével „csúszott be” a szerződés keretei közé.

A folyamatosan csúszó tervek szerint a mechanizmusnak 2007-re kellett volna kiépülnie. Egy, az EU Katonai Bizottságában megfogalmazott vélemény szerint éppen

az a tényező, hogy az ÁSE közel tízéves periódusra visszatekintően ugyanazokkal a kritériumokkal van megfogalmazva napjainkban is, eleve jelzi, hogy elavult konstrukcióról van szó, hiszen az ESDP 2000 óta azért jelentős fejlődésen ment keresztül. E meglátás szerint az ÁSE lényegében az első ESDP-missziók előkészítő pénzügyi-strukturális háttereként került volna felállításra, olyan helyzetre lett kitalálva, melyben az EVÜ még csak nem is létezett, és noha pénzügyi és strukturális téren ma (is) bőven vannak hiányosságok az ESDP-missziók területén, az ÁSE ezekre napjainkban már elavult megoldásokat kínál.

A Nyugat-európai Unió (WEU) Közgyűlésében megfogalmazott vélemények szerint az ÁSE azon folyamat következményének is tekinthető, melynek kapcsán az államok mindaddig nem tudtak megegyezésre jutni a 2003-as és 2010-es Helsink-i célkitűzések (*Helsinki Headline Goals*) teljesítéséről. Magyarán, ezen értelmezés szerint az ÁSE a lisszaboni szerződés hivatalos keretei között az elkötelezett államokat fogja segíteni az e célok megvalósítása felé tett lépéseikben.

Az elképzelések szerint milyen rendszerbe illeszkedik bele az állandó strukturált együttműködés? A WEU Közgyűlésében megfogalmazott nem hivatalos vélemények szerint a CFSP öt új pillérének egyikét alkotná, melyek a következők:

- a lisszaboni szerződésnek doktrinális értékkel kell rendelkeznie;
 - kölcsönös segítségnyújtás és kollektív védelem;
 - a megerősített együttműködéstől eljutni az ÁSE-ig;
 - EU és NATO közötti partnerség tisztázása;
 - európai hadieszköz-piac létrehozása.
- Érdekes, hogy az itt megfogalmazott sorrend éppen ellentétes azon állásponttal,

hogy a megerősített együttműködés a szigorúbb, zártabb kategória.

Mások szerint az ESDP-mechanizmusok intézményesítéséről van szó, azaz az ESDP kiépítésének második fázisáról. De ha valóban erről van szó, és cél a hadműveleti hatékonyság növelése, akkor miért éppen az EVÜ felügyelete alá rendelik ezt az együttműködési formát? Megint mások amellett érvelnek, hogy az ÁSE-t lényegében ki kéne emelni az LSZ keretéből, mivel az ahelyett, hogy nagyobb távlatokat biztosítana számára, lényegében korlátozza a lehetőségeit. Továbbá úgymond mindenképpen el kellene kerülni egy, az Észak-atlanti Szerződéshez hasonló forgatókönyv kialakulásának európai lehetőségét, ugyanis a NATO-n belül az Egyesült Államok megkerülhetetlen tényezővé vált.

Ha azonban a valódi cél egy uniós pillér intézményesítése („állandósítása”), akkor mi szükség van egyáltalán csatlakozási kritériumok felállítására, hiszen az a fontos, hogy minden EU-tag részese legyen a folyamatnak. Sokan azon a véleményen vannak, hogy „törvényszerűen” minden tagállamnak benne kellene lennie az ÁSE-ban, ez esetben viszont semmi értelme egy ilyen külön megnevezésnek. Az EVÜ hivatalos véleménye – melyet az intézmény 2010 február 9-i éves ülésén ismertettek – aláhúzza, hogy az lenne a legüdvösebb, ha egyetlen államot sem kéne kizárni belőle.

Az EVÜ igazgatója, a német Alexander Weis (2007–) szerint az intézmény munkájának szempontjából az ÁSE nem más, mint egy felesleges duplikálás. Szerinte az „ötlet ugyan nem idejélmúlt, de lényegében erre a problémára megoldásként született meg az EVÜ intézménye”. Catherine Ashton főképviselő az évtizedes hivatalos álláspont megerősítésére teszi a hangsúlyt a kérdésben, azaz arra, hogy semmilyen esetben nem vezethet ez a fajta együttmű-



ködés felesleges duplikációkhoz. Megjegyezhetjük, hogy ha az ESDP születésekor a NATO (és főleg az USA) által erősen sugalmazott alapelveket („3D”) az EU minden egyes tagállama komolyan venné, akkor máig nem került volna sor az ESDP első, független katonai (és civil-katonai) misszióinak elindítására. Lényegében az ilyesfajta véleményeknek köszönhető, hogy az ÁSE „kemény mag”-konceptiója jelenleg visszaszorulóban van.

Az is elképzelhető, hogy az egész kritériumvita csak porhintés? Miért merülhet fel az, hogy lényegében egy *locking-in* folyamatot indítunk el, melybe idővel úgyis minden tagállamot belekényszerítünk, ha másként nem megy, majd úgy, ahogy az íreket, azaz „kifárasztással”? Vagy éppenséggel azt kéne a konstrukció pozitívumának tekintenünk, hogy egy olyan rendszer kerül létrehozásra, ahol az integráció „leamaradóit” az „úttörőkkel” és „önkéntesekkel” szemben nem éri semmilyen retorzió?

Elképzelhetetlen egy olyan konstrukció létrehozása, melyben az államok rákényszerülnének a részvételre, majd pedig ki kell zárni őket, mihelyt bebizonyosodik, hogy képességeiket meghaladja a feladat. Az ÁSE nem lehet az ESDP konkurense. Számunkra már az probléma, hogy ez így egyáltalán megfogalmazódhat, és nem egyértelmű, hogy a CFSP/ESDP részeként vagy továbbfejlesztéseként létrehozandó formáról van szó, nem pedig egy „n+1” együttműködési mechanizmusról.

Francia szakvélemények azt hangsúlyozzák, hogy az ÁSE majd „könnyörtelenül” érvényesíti az integráció logikáját a védelem(politika) területén, azaz aki nem vesz benne részt, az véglegesen marginalizálódik az ESDP szempontjából, és esélye sem lesz beleszólnia a közös biztonság- és védelempolitika kérdéseibe. Előbb-

utóbb tehát mindegyik állam rá lesz kényszerítve védelmi költségvetésének növelésére.

Ennek kapcsán a kisállamok tekintetében Belgium példája hozható fel, melynek 2005-ös védelmi kiadásai a GDP-je 1,24%-ára rúgtak, míg az EU átlag 1,84% volt. Az „elszántabb” államok (mint például Franciaország, Nagy-Britannia, illetve a jelenleg gazdasági nehézségekkel küzdő Görögország) ilyen jellegű kiadásai 2% fölött voltak. Belgium – és a többi, nála sokkal rosszabb helyzetben lévő kisállam, mint például Magyarország és Lettország – tehát választhat, hogy vagy mélyebben a zsebébe nyúl, vagy lemond az ESDP-ben való aktivitásáról. Még ha el is fogadjuk, hogy az EU védelmi autonómiája kapcsán ez akár pozitív végkicsengésű is lehet – csökkentve a „védelempolitikai potyautas-jelenség” mértékét –, akkor is nagyon kérdéses, hogy egy ilyen „kényszerítő” már-már „zsaroló” megközelítés megfelelő kiindulási alap-e. Továbbá kérdés az is, hogy a világgazdasági válság utáni (vagy éppen közbeni) helyzet a legjobb időzítésnek tekinthető-e. Különösen akkor, amikor mások éppen annak a fontosságát hangsúlyozzák, hogy a kritériumok felállításánál nem lehet a nehéz költségvetési helyzetben lévő államokat büntetni.

Egyesek szerint mivel az ESDP műveleti kiadások hatalmas összegekre rúgtak – ezt kár lenne tagadni –, az ÁSE-ben éppen az lehet a vonzó, hogy a költségek közös tervezésével kevesebb összegre lesz szükség, és az is jobban és hatékonyabban lesz felhasználva. A magunk részéről annyit tehetnénk ehhez hozzá, hogy mindezek az előnyök egyértelműek a „nagy(obb)” államok szempontjából, amelyek 2003 óta folyamatosan a szélesebb és kiegyenlítettebb költségfelvállalás mellett kampányolnak, ámde korántsem biztosak az olyan

(főként új) tagállamok szempontjából, amelyeket e kiadások eddig nem vagy alig terheltek.

A fenti kérdésekre adott válaszok hangsúlyozzák, hogy számos európai partner rosszul interpretálja a „kapacitások” fogalmát, amely lényegesen többet jelent az anyagi és személyi tényezőknél, ideértve a K+F, a felkészítések és a továbbképzések fogalmát. A feltételekre pedig azért van szükség, hogy a tagok „komolyan vegyék” az új fázist, ez az inkluzivitás alapfeltétele. E meglátás szerint egy közös koncepcióra van szükség, mely felöleli a korábbi kezdeményezéseket. Feltehetnénk a kérdést, hogy akkor eddig évtizedekig miről volt egyáltalán szó, mennyire releváns ez a fordított sorrendiségre építő koncepció, és mennyire jelenti mindez egyben a korábbi tucatnyi kezdeményezés – Nyugat-Európai Fegyverkezési Csoport (WEAG), (Európai) Védelmi Ipari és Technológiai Bázis BITD(E) stb. – negatív kritikáját.

Ugyanakkor mások meg éppen azt húzzák alá, hogy a „buzgalom” nem elég, azaz a hangsúly nem azon van, hogy kik *akarnak* részt venni az ÁSE-ban, hanem, hogy kik *képesek* erre. Az akarat és képesség kritériumai viszont azt eredményezhetik, hogy a tagállamok éppen annyi ÁSE-t hozhatnak létre, amennyit akarnak, vagy ha úgy tetszik, annyi szintjét valósíthatják meg, amennyi matematikailag lehetséges – minthogy erre a szerződés lehetőséget ad. A bizonytalanság, hogy most egy vagy több ÁSE lesz, vagy éppen egy, de akár féltucatnyi szintekre tagolódva, éppen hogy a valódi áttörést és az ESDP komolyosságát kérdőjelezi meg, még ha más területeken az EU eme *sui generis* fejlődési modellje korántsem szokatlan.

A belépés kapcsán a kétkedők meggyőzésére francia részről éppen Franciaország példáját hozzák fel, a NATO-ba való

reintegráció kapcsán. Magyarán azért érdemes minden tagállamnak az ÁSE-ban való részvételre törekednie, mert ebben a folyamatban közösen alkotják meg az államok a célokat és a csatlakozási kritériumokat, miközben megőrizhetik beleszólási jogukat. Viszont, ha kizárjuk magunkat a rendszerből, akkor a későbbiek során úgyszólván elkerülhetetlenné váló integrációt mások által kialakított és megfogalmazott célok és kritériumok alapján kell felvállalnunk. Azaz mindenképpen célszerű „házon belül” lenni – már ha az egész tényleg megvalósul.

Ha csupán az ÁSE céljait tekintjük, pontos definíciót nem találunk a szerződésben, mely eléggé nagyvonalúan a bevethető csapatok, a közös fegyverkezési programok bővítését és a tagállamok védelmi kapacitásainak a duplikációkat elkerülő harmonizálását említi meg, azaz csupán olyan célt, amelyek eddig is az EBVP és az EVÜ hatáskörébe tartoztak. Miért kell tehát egy teljesen új szervezet ezek megvalósításához? Még ha a döntéshozatali folyamatok a későbbiekben részletesebben ismertetett módon alakulnak is, a minősített többségű döntések bevonásával, az új, közös fórum által hozott döntéseket hogyan lehetne kötelezővé tenni a többi tag számára is? Egyáltalán azt sem tudhatjuk (és nehezen valószínűsíthetjük a jelenlegi körülmények között), hogy ezek a részt vevő tagokra nézve kötelező hatállyal bírnak-e, mert ha igen, az valódi előrelépés lenne. Ennek hiányában, de akár ezzel együtt ezek a döntések hogyan válhatnak ki az EU hagyományos döntéshozó szerveit és döntéshozatali mechanizmusát? Ez esetben csak egy „médiahackről”, egy nyilvánvaló „blöffről” lenne szó?

Főként a fentiek függvényében az is érdekessé válhat, hogy e folyamat mely fázisában jut el (mert elvileg eljuthat) addig, hogy minősített többséggel döntenek a vé-



delmi ráfordítások kötelező hányadáról, és amelyik állam ezt nem tudja felvállalni, az a fentebb már bemutatott módon egyszerűen marginalizálódhat az ESDP-ben.

Mivel az integráció mértéke igencsak limitált marad a védelmi költségvetések növelésén túl, éppen az ÁSE legfőbb célja, a szorosabb együttműködés és a dinamizmus válik megkérdőjelezhetővé. Ráadásul a legfőbb problémára az ÁSE nem kínál semmilyen megoldást: ez ugyanis nem a kapacitások hiánya (elég csak a NATO-missziókban elkötelezett európai erőket végigtekinteni) vagy elégtelensége, hanem a valódi politikai akarat hiánya számos tagállam részéről.

Az ÁSE szabályozása a lisszaboni szerződésben

Az állandó strukturált együttműködés (LSZ 28A, 6. bekezdés; az Európai Unióról szóló Szerződés 42. cikk, 6. bekezdés) azon tagállamokat célozza meg, „amelyek katonai kapacitásai megfelelnek magasabb követelményeknek is, és komolyabb elkötelezettségeknek is képesek megfelelni összetettebb missziók tekintetében”. Mindez tehát a tagállamok nivellálódásához vezet újabb „többsebességű Európa” létrehozásával, amelyben minden tagállam a saját üteme szerint halad, és a „lemaradók” és „visszakozók” nem gátolják a „fejlettebbek” és „elkötelezettebbek” törekvéseit – legalábbis elméletileg.

Az ÁSE-t egy speciális protokoll (a 10. számú) pontosítja.

„Az ÁSE minden tagállam számára nyitott, melyek intenzívebb előrehaladásra kötelezik magukat védelmi kapacitásaik fejlesztése területén állami hozzájárulásuk fejlesztésével és részvételük által, és adott esetben nemzetközi erőkből, a legfőbb

európai kapacitásfejlesztési programokban és védelmi, kutatási és fegyverkezési területeken az Ügynökség (EVÜ) tevékenységében való részvételt is vállalják, továbbá legkésőbb 2010-re tagállami vagy multinacionális fegyveres csoportok részeként, konkrét katonai egységekkel készek hozzájárulni az eltervezett missziókhoz, melyek a taktikai tervekkel illetőleg harccsoportként (*battle group*) vehetők számításba.”

Ez a rendelkezés figyelembe veszi az EU katonai heterogenitását. Elősegíti katonai területen egy olyan „keményebb mag” létrehozását, mely magasabb pénzügyi és műveleti képességeket kíván meg. Ez az új rendelkezés nem korlátozódik a biztonsági kérdésekre, s tisztán védelmi kérdéseket is tárgyal. Válaszol ugyanakkor a 2010-es helsinki célokra is, melyek sokkal reaktívabb erők felállítását irányozták elő, az EVÜ-nek pedig kulcsszerepet szán az intervenciók képességeinek fejlesztése területén. Mindezen a rendelkezések az EU külügyi akciói kapacitásainak és műveleti reakcióképességének konszolidálását tűzik ki célul.

Az a tény, hogy 2010-re előirányozták a harccsoportokban való részvételt, nem meghatározó tényező, mivel majdnem az összes EU-tagállam részt vállal ebben a projektben.

A nagy kérdés jelenleg az, hogy hogyan határozzák meg a részvétel feltételeit, melyek jelenleg eléggé körvonalazatlanok, mert olyan szubjektív fogalmakkal operálnak, mint a „nemzetállami hozzájárulás növelése, ‘adott esetben’ multinacionális erőkből, a főbb európai kapacitásfejlesztési programokban és az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységében való részvétel”.

Francia vélemények szerint az állandó strukturált együttműködés eredeti célja egy Európai Védelmi Unió felállítása (volt).

Ez egy „európai hadsereg” felállítását vonná maga után, mely főleg a németek által leginkább hangoztatott cél. Ha pedig ez a cél megmarad, ezek a kritériumok immár lehetővé teszik, hogy kvázi válogatni lehessen azon államok köréből, melyek ezt valóban is létre akarják hozni.

A belépés (és benmaradás) lehetséges kritériumairól

Mint fentebb jeleztük, a felek között ugyan jelen pillanatban még abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán szükség van-e kritériumokra, mindenesetre többféle verzió létezik.

Egyes munkacsoportok szerint a következő kétfajta kritériumrendszer felállítására van szükség:

- a csatlakozási kritériumok meghatározása;
- az elérni kívánt célok kritériumának meghatározása, melyek nem a belépési kondíciókra, hanem az elérni kívánt eredményekre fókuszálna. Ez a rendszer lehetővé tenné, hogy közösen „induljanak el” az államok. Ugyanakkor – figyelembe véve a kezdeményezés inkluzivitására való törekvését – ezeknek a kritériumoknak szigorúbb rendszert kell alkotniuk, így műveleti, fegyverkezési és pénzügyi feltételeket is magukba kell foglalniuk.

Az együttműködés struktúrájába való belépés kritériumairól az Eurodéfense 2009 nyarán részletes szakmai vitát folytatott, azonban több állam ellenkezése miatt hivatalos közös dokumentumot nem fogadtak el. A *Working Paper on the implementation of Permanent Structured Cooperation* című munkaanyag két kritériumrendszer felállítását javasolta.

1. A *műveleti kritériumokra* tett javaslat szerint a részt vevő államoknak progresszív

módon egyre ambiciózusabb műveleti kritériumokat kell elfogadniuk, melyeket közös megegyezéssel állapítanak meg a képességek, a flexibilitás, az interoperabilitás, a felkészítés szintje, a bevethető erők nagysága és a javasolt missziók időkerete alapján.

Az *ÁSE felállításakor* a csatlakozási kritériumok közül a műveleti kritériumnak a javaslatok szerint annak kéne lennie, hogy a jelölt részt vesz-e legalább egy harccsoport (GT–1500/battle group) szolgálati periódusában, vagy részt vett-e a nizzai szerződés (2000) óta legalább egy ESDP-műveletben.

Ezen célokon túl egyes vélemények szerint a tagállamoknak kötelezettséget kéne vállalniuk az állandó, többnemzetiségű európai erőkhöz való részvételre békeidőben is, hogy kialakulhasson az együttműködési rutin ezen egységek nemzetközi keretei között, melyek az angol nyelvet használják. A végső cél az integrált katonai erők létrehozása lenne. Mások azt vizsgálják, hogy az ÁSE hogyan szolgálhatja a 60 ezres gyorsreagálású bevethető erők felállítását egy 200 ezres, a rotációkat és logisztikai egységeket is magába foglaló célkeret létrehozásával, mert a kétfélmillió európai katonai bázisnak képesnek kellene lennie ennek a létrehozására.

A *középtávon elérendő kritériumot* az első Protokoll (b) bekezdése világosan megfogalmazza: „képesnek kell lenni (...) egy harccsoportként meghatározható harcoló egységek felállítására, (...) beleértve a támogató egységeket, (...) képesnek kell lenni ellátni ezeket 5–30 napig adott (...) műveletben”.

Ez a kritérium jóval szigorúbb annál, mint a jelenlegi részvételi kritérium egy harccsoport szolgálati periódusában, vagy egy 5–30 napon belül nemzetközi együttműködés részeként telepíthető harccsoport részét alkotni.



Meg kell említeni azonban, hogy míg a 10. számú Protokoll 2010-re irányozná elő a fentieket, addig a WEU Közgyűlése ezekre, úgy tűnik, csak középtávú célokként tekint, továbbá nem említi feltételnek azokat a Protokollban szereplő további elemeket, miszerint a 43. cikkben foglalt missziós célok (ti. Petersberg típusú missziók kibővített köre) kapcsán ezen erőknél 30–120 napig rendelkezésre kell tudni állni, és hogy ezen erők szállíthatóságáról is gondoskodni kell. Mindez azt is jelentheti, hogy a Közgyűlés ezeket az elemeket (főként 2010-es viszonylatban) eleve túlzónak tartja.

Hogy e műveleti célok elérhetővé váljanak, a Protokoll második cikke felsorolja azokat a területeket, amelyeken az ÁSE-ben részt venni akaró minden államnak előrehaladást kell felmutatnia, azaz kritériumként határozható meg.

– El kell fogadniuk, hogy saját erők bizonyos százaléka állandó jelleggel elérhető legyen az EU gyorsreagálású kapacitásai számára. A reaktivitás mértékét és a csapatok telepíthetőségét egy, az ÁSE minden tagállamára vonatkozó szerződés fogja szabályozni.

– Részvétel az európai állandó erőkben. (Ezek léte és felállításáig eddig is komoly viták tárgya volt. E nélkül közös európai védelemről nemigen lehet beszélni, viszont a NATO-nak is lenne ehhez egy-két szava.)

– Részvétel egy többnemzetiségű állandó EU-vezérkarban. Ehelyett jelenleg csupán egy kb. 40–50 fős sejt létezik, mely azonban csak humanitárius és kisebb jelentőségű, civil jellegű missziók esetében aktiválható. A jelenlegi ESDP-műveletek tekintetében öt úgynevezett nemzetköziesíthető főparancsnokság létezik: ez a megoldás nyilvánvalóan kényelmetlen, komolytalan és átmeneti jellegű. A brit álláspont szerint – melyet sajnos Ashton főképvisező

A **cash pooling rendszer** lehetővé teszi egy csoport leányvállalatai számláinak felszabaddítását, a piacok tökéletlenségéből adódó költségek megtakarítását. Ezen kívül lehetővé teszi, hogy egy relatíve fontos csoport – mely azonban egyenként kisméretű társaságokból áll össze – kikerülhessen a pénzpiacokra.

is vall – ilyen állandó főparancsnokságra nincs szükség, és bőven elég lenne egy, a NATO-ba integrált EU-sejt ezen feladatok ellátására. Az e téren megfogalmazott (főként francia) szándékok tehát legjobb esetben is csak közép- és hosszú távon lehetnek relevánsak.

– Együttműködés a képzés és a logisztika területén, és a szükséges eszközök közössé tétele az ÁSE államai között.

– A nagy befektetéseket igénylő beruházások eszközeinek és rendszereinek közössé tétele (illetve *pooling* rendszer): hírszerzési rendszerek, C&C, légi szállítás, elfogórakéta-rendszerek, légvédelem, repülőgép-hordozók alkalmazásának eszközei, hadműveleti terület beszerzései és utánpótlása, egészségügyi támogatás, víztisztító eszközök stb.

Mindezekhez az AWEU szerint – némileg szubjektív módon – hozzá lehetne még tenni azt is, hogy a tagok vegyenek részt egy olyan, valóban kollektív védelmet biztosító (európai) szerződés keretében, mint amilyen a módosított brüsszeli szerződés 5. cikke (volt), melynek szervezeti kereteit lényegében jelenleg is a WEU Közgyűlése látja el. A kollektív védelem természetesen nem része a módosított petersbergi feladatoknak sem.

Ez a kitétel abból is következik, hogy az alkotmányos szerződés (ASZ) első változataiban a szolidaritási klauzula („Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tag-

államai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek föl...”) eredetileg csupán azon államokra vonatkozott volna, amelyek a védelem területén szorosabb együttműködésben vesznek részt. De ahogy végső formájában az alkotmányos szerződés szövegében benne maradt – és ahogy átkerült a lisszaboni szerződésbe (222. cikk) –, úgy egyáltalán nem világos, hogy akkor ez most csak az ÁSE tagjaira vonatkozik-e. A szövegösszefüggés és egyéb cikkekkkel való összevetés ugyanis erre enged következtetni.

2. *A fegyverkezés területét érintő együttműködés kritériumai.* Itt is megkülönböztethetünk „azonnali” és „középtávú” kritériumokat. Bizonyos *kiindulási* kritériumok csupán az EVÜ által koordinált programokban való részvételt követelnének meg:

- részvétel a védelmi eszközökre irányuló beruházások fejlesztési kiadásai céljainak kitűzésében (Protokoll 2. cikk, A bekezdés);

- részvétel az ÁSE-tagok (had)műveletkeihez szükséges katonai kapacitások meghatározásában, és a meghatározott szükséges beszerzéseknek a vezérkarok általi harmonizálásában, hogy meghatározható legyen a közös beszerzések mi-kéntje (Protokoll, 2. cikk, B bekezdés).

A Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation (MUSIS) katonai felderítő műholdprogram, mely a tervek szerint 2015-től lesz hadműveletképes. Célja a jelenlegi rendszerek (a francia Hélios, az olasz Cosmo-Skymed, a német SAR-Lupe) felváltása. A program jelenlegi résztvevői Franciaország, Németország, Belgium, Spanyolország, Olaszország, Görögország. Az EADS Astrum 66 millió euro büdzséből gazdálkodik a katonai és részben polgári célú, nagyfelbontású, infravörös technológiát is használó műholdak kifejlesztése érdekében.

A *középtávú* kritériumok megállapításához a tagállamoknak első lépésben – a Szándéknyilatkozat (LoI) hat államának vezérkari főnökei által 2006-ban azonosított közös katonai szükségletekre támaszkodva – abban a kérdésben kellene egyezségekre jutniuk, hogy melyek a szükséges eszközök. Ennek alapján két úton lehetne elindulni, egyrészt a már fejlesztés alatt álló eszközök terén (ezek kibővítésével), másrészt az új eszközök területén, melyek közül néhány (például a MUSIS) azonosítása már meg is történt. A fegyverkezés területén a kritériumok középtávon tehát az alábbiak lehetnének.

- Elérni a védelmi fejlesztési kiadások meghatározott szintjét.

- Részvétel az EVÜ és az OCCAR keretében egy nagy volumenű európai programban, a „kapacitásfejlesztés *mechanismus*” keretében azonosított hiányosságok megszüntetése érdekében.

- Hozzájárulás az EVÜ K+F tevékenységéhez azon relatív küszöbérték feletti mértékben, melyet a részt vevő államok közös megegyezéssel meghatároznak.

- Részvétel egy katonai űrprogramban a MUSIS-program tagjaként. (E kritériumnál nem egészen világos, hogy csak a MUSIS jelenlegi tagjaira vonatkozik-e, vagy az ÁSE tagjai szükségképpen a MUSIS tagjaivá is válnak – ez utóbbi a valószínűbb.) Ezen űrprogramok célja többek között a proliferáció világméretű figyelemmel kísérése, felügyelete és azonosítása, ballisztikus rakéták elindítása esetén a lakosság védelme és informálása, és egy esetleges rakétavédelmi ernyő adatokkal való ellátása. Az Eurodél-fense ezen kívül az ELINT (*Electronic Intelligence*), a radarok és az elektronikus lehallgatás területeit is javasolta.

- Elő kell segíteni az európai védelmi piac kialakítása új eljárásainak megalkotását (európai vállalatok minősítése, beszerzési



garanciák, versenypályázatok transzparenciája stb.). Itt utalnunk kell arra, hogy francia és EU-szinten több, az európai védelmi ipart feltérképező kutatási programot indítottak el a közelmúltban (különös tekintettel Közép-Európára), melyek deklarált célja a védelmi ipar területén lehetséges együttműködések és a helyi *niches capabilities* feltérképezése. Azonban e folyamat azt a veszélyt is magában rejtheti, hogy ezek az információk – akkor például, ha a piacnyitás az ÁSE kritériumai közé kerül – a kelet-európai esetleges versenytársak erejének, gyengéinek feltérképezésére is irányulnak és céljuk esetleg ezek kiszorítása vagy csupán a piacvásárlás lesz. A képzett kelet-európai munkaerő pedig a nyugat-európai munkabér töredékéért dolgozik, mely a régiót megélelnekül érdeklődéssel szemlélő nyugati védelmi ipari cégeknek további komoly megtakarításokat jelenthet...

– Tagállami együttműködések prioritást kapó fegyverkezési programok területén.

A *pénzügyi* kritériumok kapcsán a részt vevő államoknak egyetértésre kell jutniuk pénzügyi hozzájárulásaik harmonizálásában („védelmi Maastricht” létrehozása), és közös célokat kell megfogalmazniuk a biztonság területén. Ez lehet a célok finansziális alapjának mértéke, azaz a védelemre jutó GDP-keret adott konkrét százaléka. (Erről megindult a vita, mindenesetre az EVÜ 2008. december 11-i dokumentuma leszögezi, hogy 24 EU tagállam a 27-ből több mint 1,14%-ot fordít erre.)

A jogszabályok ugyan explicite nem mondják ki, hogy a tagállamoknak növelniük kell védelmi költségvetési keretük mértékét, de olyan egyéb feltételeket teremtenek, melyeknek ez szükségszerű következménye, különben az adott állam kiszorul az ÁSE-ből. A tagállamoknak el kell határozniuk továbbá, hogy a CFSP-re na-

gyobb pénzügyi keretet biztosítanak, melyet az operabilitás erősítésére (többek között az ÁSE keretében), a civil-katonai missziókra, a közös védelmi rendszerek kiépítésére és az EVÜ K+F büdzsájének támogatására fordítanak.

Az Eurodélense azt javasolja, hogy a tagállamok GDP-jük 1,2%-át fordítsák a védelmi kiadásokra, és az egyes tagállamok védelmi büdzsájének a CFSP-re (műveletek, védelmi fejlesztések stb.) fordítandó aránya a következő legyen:

- 20% hároméves perióduson belül;
- 40% öt- (vagy hat-) éves perióduson belül.

A nukleáris erők telepítési és fejlesztési költségei nem tartoznának e keretek közé. Ugyanakkor, ha adott tagállam később kíván csatlakozni, a 28E cikk 3. bekezdése alapján erre lehetősége lesz, és maga határozhatja arról, hogy – a többi részt vevő állam által megállapított feltételek alapján – mely hároméves perióduson belül kívánja megkezdeni a csatlakozási procedúrát.

A kvantitatív célokat az első párbeszéd-periódus végén kéne meghatározni. A felajánlott erők 10%-át a hároméves perióduson belül, 20%-át az öt évesen belül kellene kiállítani, nem elfelejtkezve ezen erők logisztikai támogatásának és szállításának biztosításáról. A részt vevő államok elképzelhetőnek tartják, hogy ezeket a kritériumokat a későbbiek során egyéb kritériumokkal is fel lehetne váltani, például a tagállamok lakosságszámának figyelembevételével.

A felajánlott erők mind EU-, mind a NATO-célokra felhasználhatók, de a tagállamok fenntartják a jogot, hogy erőiket csak NATO- vagy ENSZ-missziókban vessék be. A nukleáris elrettentést kivéve a tagállamok együttműködnének a biztonság- és védelempolitika területén az EVÜ-vel, és a két felállítani javasolt bizottsággal (lásd lej-

jobb). A NATO-erőkkel való duplikáció elkerülése alapelv.

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy ezen felvázolt kritériumok csupán tervek, és például az Eurodéfense még saját keretein belül sem tudott megállapodásra jutni. Ugyanakkor ezen elképzelések ismerete a közép- és hosszabb távú terveket, célokat illetően hasznosak lehetnek.

Egyes szakértők szerint az ÁSE korrekt lehetőséget biztosít arra, hogy az EU-tagállamok a költségeket és a fejlesztések terheit megosszák egymás között, és könnyen elképzelhető, hogy e racionalizált döntés következtében megtakarítások érhetők el. (Véleményem szerint mindez inkább az eddig túlköltekező államokra lehet jellemző, bár elvileg nem nulla végösszegű játékról van szó.) A fentebb már emlegetett *pooling* rendszer lehetővé teszi, hogy egyes államok megtakaríthassák bizonyos berendezések magas beszerzési és fenntartási árát. E szakértők szerint mindez nem olyasfajta specializációt jelent, mely az Európai Unió NATO-függőségének növeléséhez vezet, hanem a *niches capabilities* kihasználását azon államok számára, akik már rendelkeznek az ehhez szükséges eszközökkel. Az ÁSE-t inkább úgy kell felfogni, mint egy biztosítási rendszert („békebiztosítás”), melyek közül, mint minden biztosítás esetében, a minőségit kell kiválasztani.

Döntéshozatali mechanizmusok és az ÁSE működési modellje

Az ÁSE révén elvileg első alkalommal kerül bevezetésre a második pillér keretén belül a minősített többségi döntéshozatal. A minősített többségű rendszer az LSZ új szabályozása szerint a részt vevő államok 55%-át és az unió népességének 65%-át kell egy-

szerre lefednie. Azonban ez csupán a következő lehetőségekre korlátozódik:

- a tagállam ÁSE-felvételéről szóló döntés: a Tanács a főképviselőnél és a Tanácsnál jelzett időpont után három hónapon belül véglegesíti a résztvevők listáját;
- adott esetben egyes tagok ÁSE-tagságának felfüggesztése;
- az ÁSE beindítása, kereteinek meghatározása.

Az összes többi esetben az Európai Tanács határoz egyhangú döntéssel, tehát elmondható, hogy az ÁSE a döntéshozatal területén nem hoz magával áttörést. Mindazonáltal az mégis fontos előrelépésnek számít, hogy míg a megerősített együttműködés(ek) beindításához a Tanácsnak egyhangúlag kell határoznia, addig az ÁSE(k) esetében elég csupán a minősített többség.

Ugyanakkor abban már ellentmondások jelentkeznek, hogy például az ÁSE-tagok esetében a felvételtől és a kizárásról az összes EU-tagállamot tömörítő Európai Tanács dönt-e (ez lenne a jelenlegi helyzetben jogszerű, lásd LSZ 46/2. cikk), vagy csupán azon tagállamok köre, melyek részt vesznek az ÁSE-ben (ez lenne pedig a logikus, és a WEU Közgyűlésében megfogalmazott vélemények is e mellett foglalnak állást).

Ebből következően szintén jogi aggályokat vethet fel és tisztázatlan helyzetet teremt, hogy maga az ÁSE folyamatos működését érintő kérdésekben akkor most a „szűk” vagy a „tág értelemben vett” Európai Tanács fog-e dönteni. Ha nem lehet mindenki az ÁSE tagja, akkor véleményünk szerint vagy az EU jelenlegi legfőbb döntéshozó szervében intézményesülhet a „kétébességű EU”, vagy pedig olyan államok is dönthetnek az ÁSE sorsáról, melyek részt sem vesznek ben-



ne. Hozzátehetjük, hogy ismerve főként Törökország és Görögország párharcát a NATO és az EU együttműködési kapcsán, mely a 2000-es évek elejétől hosszú időre blokkolta a Berlin Plus típusú missziókat (és még ma is akadályozza a normális NATO–EU együttműködést), a magunk részéről el tudunk képzelni nem egy olyan szituációt, melyben egy EU-tagállam éppen az uniós szintű vétóval próbál meg keresztbe tenni, vagy éppen csak nyomást gyakorolni az ÁSE egész struktúrájára...

A valószínű megoldás a műveletek esetén az lehet, hogy még mindig csak össz-tagállami formációban döntenek majd arról, az EU felvállalja-e az adott akciót vagy nem. E döntés megszületése után azonban „ÁSE-formáció” keretén belül születnek meg a műveletek előkészítését és irányítását szabályozó határozatok. Tegyük fel, hogy az ÁSE-nek hála a szükséges közös kapacitások, fejlesztések és beszerzések tehát meglesznek, ám ezek alkalmazása és igénybevétele (az össz-tagállami döntés kényszerének fennmaradása miatt) továbbra is néhány „kerékkötő állam” kényének-kedvének lesz kiszolgáltatva.

Az ÁSE megvalósításához a tervek szerint felállítják az *Állandó Strukturált Együttműködés Tanácsát* (ÁSET), mely a védelmi miniszterekből áll, vezetőjét pedig közülük fogják választani két évre. A tanács vezetője felügyeli a megegyezés tiszteletben tartását, és minden szükséges intézkedést foganatosítania kell végrehajtásuk érdekében.

A Tanácsot támogatni fogja az *ÁSE Vezérkari Főnökeinek Bizottsága* a folyamatban lévő műveletek kapcsán és a *Nemzeti Fegyverkezési Igazgatók Bizottsága* a folyamatban lévő védelmi felszerelési projekteket illetően. Ez a két bizottság szükség szerinti gyakorisággal, de legalább kéthavonta fog tanácskozni.

Ezen kívül egy kis létszámú *Állandó Titkárság* is felállításra kerülne a tervek szerint az ÁSET határozatainak előkészítésére és végrehajtására – s e testületek az EVÜ komplexumában kapnának helyet. A titkárság feladata lesz a költség elkészítése is, melyet a Tanács hagy majd jóvá.

Az ÁSE tevékenységének vonatkozásában a Katonai Bizottság (EUMC) és az EU vezérkara (EUMS) *a priori* legfeljebb konzultatív szerepet tölthet be az „együttműködések stratégiai orientációját” illetően a kibővített Petersberg típusú missziók tekintetében. Az ÁSE-t az EVÜ hivatott koordinálni, azaz az ÁSE – egyes vélemények szerint – nem más, mint egy újabb eszköz az EVÜ megerősítésére.

Összegzés

Jelen pillanatban az állandó strukturált együttműködés egyszerre tűnik egy elavult konstrukciónak és egy kellőképpen ki nem dolgozott, elsietett lépésnek. E paradoxon eredménye, hogy a konstrukció keretei még korántsem tisztázottak, és komoly jelzésértékkel bírhat, hogy az olyan szervek, mint a EUMC és az EVÜ magas rangú vezetői – nemzeti hovatartozástól függetlenül – komoly fenntartásaiknak adtak hangot e projekttel kapcsolatban.

Nem dönthető el egyértelműen, mennyire vehető komolyan az a fenyegetés, miszerint „aki kimarad, az véglegesen lemarad”, azonban meg kell jegyeznünk, az ÁSE beindítása és kialakításának rendszerre lényegében azon múlik, hogy hány állam érzi azt magáénak és vállalja fel céljait. Korábbi tucatnyi analógia alapján nemigen látszik, hogy e – valódi politikai áttörést és a döntéshozatali mechanizmus területén komoly változást nem hozó – szerveződés miért lenne nagyobb hatékony-

ságra predesztinálva, mint a korábbi (és jelentős részben ma is létező) együttműködési formák. Az egyhangú döntéshozatal az LSZ által létrehozott keretek között is az unió második pillérének, így az ESDP-nek (legújabbán CDSP-nek) alapszabálya marad. Kis képzavarral élve, az ÁSE legjobb esetben is csupán egy olyan újabb lehetséges formáció, melynek keretében ugyan újabb lépést tehetünk az „áttörés” felé, de e lépés nem maga az „áttörés”.

Jelen pillanatban a szakma és a tagállamok egy része inkább a kiváráásra játszik: a spanyol elnökség ideje alatt fontos alapokat rakhatnak le, míg a belga elnökség kevésbé látszik elkötelezettnek, és a kisállamok aggályai nagyobb mértékben kerülhetnek a felszínre. A magyar elnökséget jóformán meg sem említik, a figyelem leginkább a lengyelek terveire koncentrál, mivel a lengyel elnökség egyik fő prioritása az európai védelmi politika. ■

Irodalom

- Fayot, Ben: Le projet de Constitution européenne. Colloque sur l'Europe de la défense à Luxembourg. Défense de l'Europe, Europe de la défense, 16 octobre, 2004.
- Commission de la défense nationale et des forces armées, February 6, 2008. AWEU, Compte rendu n° 22, (M. Guy Teissier elnök), <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cdef/07-08/c0708022.asp>.
- Constitution européenne – Comparaison avec les traités en vigueur. Service des Affaires européennes, décembre 2004. http://www.senat.fr/rap/rapport_constitution/rapport_constitution33.html.
- Défense et politique étrangère européennes, les apports du traité constitutionnel. Rapport d'information n°340 (2004–2005) de M. Serge Vinçon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, 2005 május 12. <http://www.senat.fr/rap/r04-340/r04-3402.html>.
- Eurodéfense: Working Paper on the implementation of Permanent Structured Cooperation, June 4, 2009 (Kézirat).
- Santopinto, Federico: Réforme des traités: Une »coopération structurée permanente« pour mieux armer l'UE. 17 octobre 2007.
- Jacques Rosier: La Coopération Structurée Permanente (CSP). <http://www.cgsp-defense.be/Documents/CSP.pdf>.
- La France, la défense européenne et l'Otan au 21ème siècle. Fondation pour la Recherche Stratégique, Párizs, 11 mars 2009. www.frstrategie.org/colloque_otan/discours/fromion.pdf.
- La Politique Etrangère et de Sécurité Commune dans le traité de Lisbonne: des jalons pour une politique de défense (12), 13 févr. 2008. <http://www.eurogersinfo.com/actu2008.htm>.
- Gros-Verheyde, Nicolas: La Coopération structurée permanente: ouuh la la la ! C'est urgent d'attendre... <http://bruxelles2.over-blog.com/article-la-cooperation-structuree-permanente-ouuh-la-la-la-c-est-urgent-d-attendre-38801068.html>.
- Gros-Verheyde, Nicolas: „Traité de Lisbonne: la Coopération structurée permanente (CSP), expliquée”, 22 nov. 2009. <http://bruxelles2.over-blog.com/article-la-cooperation-structuree-permanente-csp-expliquee-39028586.html>.
- Cardot, Patrice: Politique de sécurité et de défense commune (PSDC): La coopération structurée permanente (CSP). 16 févr. 2010. <http://www.regards-citoyens.com/article-32887858.html>.



Ames, Paul: Le patron de l'AED sceptique sur la »coopération structurée«. 10 févr. 2010.
<http://www.europolitique.info/politiques-sectorielles/le-patron-de-l-aed-sceptique-sur-la-cooperation-structuree-art262793-12.html>.

Pour l'Assemblée, la Stratégie européenne de sécurité est un document incontournable mais néanmoins lacunaire, Paris, 4 décembre 2008.

<http://www.assembly-weu.org/fr/presse/cp/2008/12-2008.php?PHPSESSID=f3137d60>.

Traité de Lisbonne et ses implications pour la PESD.

http://www.defense.gouv.fr/europe_de_la_defense/la_pesd/traite_de_lisbonne/traite_de_lisbonne_et_ses_implications_pour_la_pesd/traite_de_lisbonne_et_ses_implications_pour_la_pesd.

Türke András István: A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai. MKI-tanulmányok, 2009. 4. szám.

Türke András István: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. Nemzet és Biztonság, 2009. 8. szám. 77–85. o.