

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Dr. Juhász Krisztina

Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége

TÉZISEK

Témavezető:

Prof. Dr. Paczolay Péter
tanszékvezető egyetemi tanár

Szeged, 2014

Tartalomjegyzék

I. Az értekezés tárgya, célkitűzései és hipotézisei.....	3
II. Az értekezés elkészítésénél alkalmazott módszerek.....	7
III. Az értekezés felépítése.....	8
IV. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása.....	9
V. Az értekezés tárgykörében végzett tudományos tevékenység/List of related publications and scientific activities.....	24
VI. The security and defence policy of the European Union, the EU's crisis management activity- Summary of the PhD Thesis.....	26

I. Az értekezés tárgya, célkitűzései és hipotézisei

„Nem azért gyűltünk ma itt össze, mert azt hisszük, hogy az Európai Unió tökéletes. Abban a hitben gyűltünk össze, hogy együtt kell megoldást keresnünk a problémákra, itt Európában. Ehhez olyan intézményekre van szükségünk, amelyeken keresztül kialakíthatók a szükséges kompromisszumok. Olyan intézményekre van szükségünk, amelyek biztosítják, hogy mind a nemzetállamok, mind az egyének önuralmat és önmérsékletet gyakorolhassanak. Egy olyan veszéllyel teli világban, mint a mai, a kompromisszum, az önuralom és az önmérséklet képezik a 21. század legfőbb alapelveit.”¹

2012. december 10-én az Európai Unió képviseltében Herman Van Rompuy, az Európai Tanács, José Manuel Barroso, az Európai Bizottság és Martin Schultz, az Európai Parlament elnöke vehették át az Európai Uniónak odaítélt Nobel Békedíjat a norvégiai Oslóban. Habár a Nobel-Bizottság nem konszenzussal szavazta meg az EU mintegy hat évtizednyi tevékenységét honoráló díjat, Thorbjørn Jagland, a bizottság elnöke a díjátadón elmondott beszédében kiemelte, hogy az EU – és annak elődei – több lépcsőben érték el Európa korábbi években csak áhított békéjét, stabilitását és jólétét. Az első lépcsőben a két korábbi kibékíthetetlennek tartott ellenfél, Franciaország és Németország közötti megbékélés és tartós együttműködés keretében szolgáló Európai Szén- és Acélközösség jött létre, majd a második hullámban a következő integrációs szervezet, az Európai Gazdasági Közösség nyújtott segítséget a diktatórikus rezsimektől megszabadult Görögországnak, Spanyolországnak és Portugáliának fiatal demokráciájuk konszolidálásában. A harmadik lépcsőt Európa egységének, békéjének és stabilitásának megteremtésében a korábbi szocialista kelet-közép-európai országok demokratikus átalakulásának támogatása, illetve az uniós tagság elérése érdekében tett erőfeszítéseik elősegítése jelentette, amely – ezen országok csatlakozásával – tulajdonképpen a hidegháborús megosztottság utolsó maradványait számolta fel. És végül, Európa stabilizálásának jelenleg is zajló, negyedik hullámában az Európai Unió az 1990-es években háború sújtotta Nyugat-Balkán konszolidálására és integrálására törekszik, amelynek eredményeként 2013. július 1-jével Horvátország az EU huszonnyolcadik tagállamává vált, Macedónia, Montenegró, Szerbia

¹Thorbjørn Jaglandnak, a Norvég Nobel-Bizottság elnökének a Nobel Békedíj 2012-es díjátadó ünnepségén elmondott beszédéből, amely 2012. december 10-én hangzott el Oslóban.

tagjelölti státuszban, Albánia, Bosznia-Hercegovina és Koszovó pedig potenciális tagjelöltként részesül az EU támogatásában.²

Fontos kiemelni, hogy a ma is számos feszültséget magában rejtő Nyugat-Balkán stabilizálása, konszolidálása és esetleges integrálása igen hosszú folyamatnak ígérkezik, amiben kiemelkedő szerep jut az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP), az annak immanens részét képező közös biztonság- és védelempolitikának (KBVP),³ valamint az annak keretében elindított civil és katonai válságkezelési műveleteknek.⁴ Az EU 1999-ben elindított közös biztonság- és védelempolitikája tehát csupán közel másfél évtizednyi fennállása alatt is hozzájárult a 2012 decemberében kapott elismeréshez. Ráadásul a Nobel Békédíj most már a jövőre nézve is kötelezettségeket keletkeztet az EU számára a béke, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésének elősegítése területén.

Az 1990-es évek elejétől két párhuzamosan futó és egymást erősítő folyamat alakítja a nemzetközi rendszert: egyrészt a hidegháborús szembenálláson, ugyanakkor ennek bizonyos értelemben vett kiszámíthatóságán alapuló biztonsági architektúra elavulása, másrészt a globalizáció jelenségének felerősödésével az államközpontú vagy másképpen veszfáliai rendszer erodálódása. A posztbipoláris nemzetközi rendszerben a biztonsági kihívások jelentős része nem az államoktól származik, hanem olyan nem állami szereplőktől, mint a terrororganizációk, szervezett bűnözői csoportok, transznacionális gazdasági társaságok, de nem feledkezhetünk meg a természeti csapásokból, valamint a természeti környezetből eredő egyéb biztonsági kockázatokról sem. A biztonsági kihívások tehát már nem szűkíthetők le pusztán a katonai erőszakkal való fenyegetés vagy annak alkalmazása területére.

Az új típusú biztonsági kihívások,⁵ mint a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az államkudarok, a globális környezeti problémák, a nemzetközi

²Thorbjørn Jaglandnak, a Norvég Nobel-Bizottság elnökének a Nobel Békédíj 2012-es díjátadó ünnepségén elmondott beszédéből, amely 2012. december 10-én hangzott el Oslóban.

³A közös biztonság- és védelempolitika kifejezést a Lisszaboni Szerződés vezeti be, ezt megelőzően az európai biztonság- és védelempolitika (European Defence and Security Policy- ESDP) elnevezés volt használatos.

⁴Az EU a régió stabilitásának megőrzése és fokozása érdekében 2003 januárjában Bosznia-Hercegovinában elindította a közös biztonság- és védelempolitika keretében első válságkezelési műveletét, az EUPM Bosznia-Hercegovinát. Ezt követte 2003 márciusában az első katonai művelet Macedóniában Concordia néven, amely 2003 decemberében rendőri misszióként folytatta tevékenységét Proxima elnevezéssel. Az Unió eddigi legnagyobb katonai műveletét, az EUFOR Altheát 2004 decemberében Bosznia-Hercegovinába telepítette, átvéve a NATO békefenntartó műveletének feladatait. Végül, de nem utolsósorban 2008-ban indult útjára az EU eddigi legátfogóbb jogállami missziója Koszovóban, az EULEX.

⁵Az új típusú biztonsági kihívásokkal kapcsolatban Rada Péter megjegyzi: „A szakirodalomban divatos szóval „új típusú kihívásokként” említik azokat a problémákat, amelyek a nemzetközi rendszer átalakulásából fakadtak, pontosabban, a tranzíció miatt felerősödtek. A kifejezés azonban nem pontos, mert ezek a kihívások, mint például a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedésének a kérdése, vagy a környezetromboló gazdasági fejlődés, már jóval a hidegháború vége előtt is jelentek mint kezelendő problémák. Az mindenesetre igaz, hogy a 21. század globális biztonsági kihívásai intenzívebben jelentkeznek, mint bármely korábbi probléma.” Rada P. 2007, 2.

migráció megjelenése és felerősödése, a biztonság fogalmának kibővülését eredményezték. Tulajdonképpen már az 1970-es évektől felmerült az igény a nemzetközi viszonyok neoliberais elméletén belül a biztonság fogalmának átalakítására, majd 1983-ban Barry Buzan⁶ fejtette ki a biztonság szektorális elméletét, amely szerint a biztonság hagyományos katonai szektorán túl politikai biztonságról, gazdasági biztonságról, társadalmi és környezeti biztonságról beszélhetünk.⁷ Minden egyes biztonsági szektorban sajátos, egyedi biztonsági kihívások jelentkeznek, amelyek azonban más biztonsági szektorra, szektorokra is hatással lehetnek. A biztonság szektorokra bontása tehát koncepcionális szinten hasznos a biztonság fogalmának könnyebb és komplexebb értelmezése érdekében, azonban a valóságban ezek a szektorok egybemosódnak, és permanens kölcsönhatásban állnak egymással.

Az új típusú biztonsági kihívások megjelenése és ezzel összefüggésben a biztonság fogalmának átalakulása, kiszélesedése a biztonsági kihívásokra adott válaszok diverzifikálását követelik, hiszen pusztán a katonai eszközök alkalmazása nem teszi képessé az államokat, illetve a nemzetközi viszonyok egyéb szereplőit a posztbipoláris biztonsági rendszerben fellépő fenyegetések kezelésére.

A nemzetközi politikában és ennek nyomán a nemzetközi politikaelméletben és a biztonsági tanulmányok területén végbement változásokra az Európai Unió is reagált, amikor a 2003. decemberi EU-csúcson a tagállamok állam- és kormányfői elfogadták a KBVP első stratégiai jellegű dokumentumának tekinthető Európai Biztonsági Stratégiát. A dokumentum és a végrehajtásáról készült 2008-as jelentés számba vette azokat a biztonságot veszélyeztető tényezőket, amelyekkel az Európai Uniónak a 21. században szembe kell néznie, és amelyekkel szemben biztosítania kellene a hatékony reagálást. Ezek a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a regionális konfliktusok,⁸ az államkudarc jelensége, a szervezett bűnözés, az információs rendszerek biztonságát veszélyeztető ún. internetalapú bűncselekmények, az energiatünetőség, valamint az éghajlatváltozás. A fent említett, és a szakirodalom által új típusú biztonsági kihívásként emlegetett fenyegetések kezelése meglehetősen komplex és rugalmas reagálási módokat és eszközöket követel meg a nemzetközi politika szereplőitől, így az Európai Uniótól is. Ahogyan az Európai Biztonsági Stratégia megfogalmazza: „A hidegháború idején tapasztalható hatalmas fenyegetésekkel ellentétben az új fenyegetések egyike sem pusztán katonai jellegű, és nem is lehet csupán

⁶A biztonság szektorális elméletét lásd részletesen: Barry Buzan: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* Wheatsheaf Books, 1983

⁷Buzan, B-Waeaver, Ole-de Wilde, J 1998, 7.

⁸A 2003-as stratégia kiemelten kezeli a Közel-Kelet, Kasmír, a Nagy-tavak, és a Koreai-félsziget régiójában tapasztalható konfliktusokat.

katonai eszközökkel fellépni ellenük. Mindegyikük több eszköz alkalmazását igényli.”⁹ Az új típusú biztonsági kihívások kezelésében egyaránt szerep kell, hogy jusson a politikai és gazdasági nyomásgyakorlásnak, a hírszerzési, katonai, rendőrségi, igazságügyi, humanitárius és fejlesztési, azaz katonai és civil eszközök alkalmazásának, valamint a hatékony multilaterális nemzetközi együttműködésnek.¹⁰

Jelen értekezés elsődleges célja, hogy áttekintse az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája kialakulásának történetét, intézmény-, döntéshozatali és eszközrendszerét, valamint a Nyugat-Balkánon elindított EUPM Bosznia, EUFOR Althea és EULEX Koszovó műveletek vizsgálata útján számba vegye a KBVP végrehajtása során felmerülő tapasztalatokat, eredményeket és hiányosságokat, s mindezek alapján gazdagítsa a témával foglalkozó, nem túl terjedelmes magyar nyelvű szakirodalmat.

A dolgozat továbbá az EU közös kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek áttekintésével arra keresi a választ, hogy az EU – tekintettel a KBVP normatív alapjára, a rendelkezésre álló eszközökre, az EU stratégiai jellegű biztonsági dokumentumaira és a végrehajtott műveletek jellegére – milyen szerepet tölt be a posztbipoláris nemzetközi rendben.

A dolgozat elsődleges célkitűzésével kapcsolatban megfogalmazott hipotézisem, ***hogy – tekintettel a KBVP keretében 2003 óta három kontinensen elindított huszonkilenc válságkezelési műveletre – az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít a katonai és polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához.***

Az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepvállalása kapcsán hipotézisem, ***hogy az EU leginkább a nemzetközi viszonyok civil hatalmi szereplőjének tekinthető, amely kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseit elsődlegesen civil hatalmi eszközökkel, azaz diplomácia, gazdasági ösztönzők és nyomásgyakorlás alkalmazásával, az uniós tagság perspektívájának napirenden tartásával és a petersbergi feladatok¹¹ ellátását célzó válságkezelési műveletek végrehajtásával kívánja elérni.***

⁹A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> 7. (letöltés dátuma: 2013. 04.05.)

¹⁰Ibid

¹¹A Nyugat-európai Unió (WEU) Miniszteri Tanácsának 1992. június 19-i petersbergi nyilatkozata a WEU fő feladataként a humanitárius és mentési akciókat, a válságkezelést, a békefenntartást és a béketeremtést jelölte meg. A petersbergi feladatokat az Amszterdami Szerződés kodifikálta uniós szinten, majd a Lisszaboni Szerződés bővítette ki a fogalmat.

II. Az értekezés elkészítésénél alkalmazott módszerek

Kutatásom multidiszciplináris jellegű, történeti, intézményi-normatív (nemzetközi és Európa-jogi), valamint politikatudományi (kiemelten nemzetközi politikaelméleti) megközelítésben vizsgálja az Európai Unió biztonság- és védelempolitikáját. Dolgozatomban a témával kapcsolatban született magyar nyelvű, illetve nagyobb arányban a nemzetközi irodalomra támaszkodva veszem számba az Európai Unió nemzetközi szerepvállalására vonatkozó nemzetközi politikaelméleti és integrációelméleti irányzatokat, valamint a kimondottan a KKBP-vel és az KBVP-vel kapcsolatban eddig megfogalmazott elméleteket. Az európai biztonság- és védelempolitika kialakulásnak áttekintése során a magyar és a nemzetközi irodalmat, illetve primer forrásként jogi és politikai dokumentumokat vettem alapul. A KBVP intézményi, döntéshozatali és eszközrendszerének vizsgálatánál elsősorban a témával kapcsolatban megjelent nemzetközi irodalomra, illetve az Európai Unió elsődleges és másodlagos joganyagára, valamint dokumentumaira támaszkodtam. Kiemelt szerepet tulajdonítottam a Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek és azoknak a reformoknak, amelyeket az a KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatban bevezetett. A másodlagos joganyag és az uniós dokumentumok közül – tekintettel a KKBP és az annak integráns részét képező KBVP kormányközi jellegére – kiemelt jelentősége van az Európai Tanács és a Tanács által elfogadott jogforrásoknak és dokumentumoknak, többek között a 2003. decemberi Európai Biztonsági Stratégiának, a KBVP intézményrendszerét konstituáló tanácsi határozatoknak, vagy éppen a válságkezelési műveletek elindításáról rendelkező együttes fellépéseknek és határozatoknak. A feldolgozott nemzetközi irodalom jelentős részét képezik az EU Biztonsági Tanulmányok Intézete által végzett kutatások és publikációk, valamint az Európai Védelmi Ügynökség adatbázisa. A KBVP végrehajtását a Nyugat-Balkánon indított civil és katonai válságkezelési műveletek tevékenységének és eredményeinek értékelését végző uniós dokumentumokra és külső forrásokra támaszkodva tekintettem át. A válságkezelési műveletek vizsgálata kapcsán kutatásomat segítette az EULEX Koszovó Személyzeti Főnökének Hivatala által kitöltött kérdőív, amely a művelet tevékenységére, annak értékelésére, a művelet rendelkezésére bocsátott személyi állomány szakértelmére és kiképzésére, valamint a misszió infrastruktúrájára vonatkozó kérdéseket tartalmazott. Az EUPM Bosznia esetében Tobias Flessenkemperrel, a misszióvezető politikai főtanácsadójával készített interjú volt a segítségemre a művelet gyakorlati tapasztalatainak megismerésében.

A kutatást nehezítette, hogy – tekintettel a biztonság- és védelempolitika szenzitív jellegére – számos uniós dokumentum bizalmas adat- és ténytartalma miatt egészben vagy

részben nem hozzáférhető a nyilvánosság számára (például a katonai képességfejlesztés területén elfogadott Capability Development Plan). Szintén gondot okozott, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) honlapjának a válságkezelési műveleteket tartalmazó weboldalán nem minden esetben található meg a műveletek alapvető paramétereire (a művelet személyi állományára vagy éppen a költségvetésére) vonatkozó adatok. A műveletek komparatív áttekintését és elemzését nehezítő tényező, hogy az EEAS nem standard formátumban szolgáltatja a műveletekre vonatkozó alapinformációkat, azaz például a művelet költségvetésénél hol naptári éves szinten, hol meghatározott időtartamra, hol pedig a művelet teljes mandátumának idejére vonatkozó adatokat publikál.

III. Az értekezés felépítése

A disszertáció hét részből áll. A Bevezetést követően az I. fejezet a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a biztonság- és védelempolitika elméleti vizsgálatának lehetséges dimenzióit veszi számba, azaz a nemzetközi politikaelméleti és integrációelméleti irányzatokat, továbbá azokat a teóriákat, amelyek az Európai Politikai Együttműködés 1970-es elindítása óta egyre növekvő számban bukkantak fel az európai kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatban.

A II. fejezetben az EU biztonság- és védelempolitikája kialakulásának folyamatát követem nyomon a II. világháború utáni Európát jellemző biztonsági környezet jellemzésétől. Áttekintem az első európai regionális katonai-védelmi együttműködés, a Brüsszeli Szerződés megkötését, valamint a NATO megalakulását, amelyek igen szorosan kapcsolódtak egybe a Német Szövetségi Köztársaság remilitarizálásának kérdésével. A történeti vizsgálat során különös figyelmet szentelek az első szupranacionális jellegű katonai-védelmi szövetség, az Európai Védelmi Közösség tervének, valamint meghíúsulása körülményeinek és következményének, a Nyugat-európai Uniónak. A kormányközi külpolitikai együttműködés kialakítását célzó Fuchet-tervek bukását követően áttekintem az EGK-tagállamok több mint húsz éven át fennálló külpolitikai egyeztetési mechanizmusát, az Európai Politikai Együttműködést. És végül, megvizsgálom a Maastrichti Szerződés által bevezetett közös kül- és biztonságpolitika létrejöttét, valamint az annak keretein belül az 1990-es évek végétől kialakuló közös biztonság- és védelempolitika evolúciójának főbb állomásait.

Az értekezés III. fejezete az EU biztonság- és védelempolitikáját szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer leírását és elemzését tartalmazza, különös figyelmet szentelve a

válságkezelési tevékenység intézményi bázisául szolgáló ún. KBVP-struktúráknak, valamint a katonai és polgári műveletek tervezési és döntéshozatali folyamatának.

A IV. fejezet az EU közös biztonság- és védelempolitikájának finanszírozási kérdéseit vizsgálja, tárgyalva a polgári és a katonai műveletek pénzügyi forrásait. A fejezet további részében a KBVP rendelkezésére álló katonai és civil válságkezelési képességek kiépítésének folyamatát, a képességfejlesztés irányába tett erőfeszítéseket, valamint a civil és katonai válságkezelési képességek területén tapasztalható hiányosságokat ismertetem.

Disszertációm V. fejezete az Európai Unió Nyugat-Balkánon végrehajtott három válságkezelési műveletét, az EUPM Boszniát, az EUFOR Altheát és az EULEX Koszovót vizsgálja a műveletek mandátumának tartalma, a végrehajtásuk során felmerült problémák és az elért eredmények szempontjából. A KBVP végrehajtásának vizsgálatára szolgáló esettanulmányok kiválasztásánál az alábbi szempontokat vettem figyelembe:

- a Nyugat-Balkán stratégiai jelentősége, amely elsősorban a földrajzi közelségből és az ebből fakadó biztonsági kockázatokból ered;
- a nyugat-balkáni háborúk – elsősorban a boszniai és koszovói események – hatása a KKBP és a KBVP kialakítására;
- a kiválasztott műveletek közül az EUPM Bosznia volt az EU első, az EULEX Koszovó pedig a legátfogóbb polgári válságkezelési missziója, az EUFOR Althea pedig mindmáig a legnagyobb katonai művelete.

Az értekezés utolsó fejezetét képező Következtetések a Bevezetésben megfogalmazott hipotézisek mentén veszi számba a kutatás főbb eredményeit, rámutatva az EU közös biztonság- és védelempolitikájának hiányosságaira.

A disszertáció mellékletei a polgári és katonai válságkezelés döntéshozatali folyamatának, illetve az EU által eddig elindított válságkezelési műveleteknek az áttekintését segítik.

IV. Az értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása

Az Európai Gazdasági Közösség elsősorban társulási és kereskedelmi megállapodásokon, valamint fejlesztési politikáján keresztül alakította nemzetközi kapcsolatait, majd az 1970-es években fokozatosan kiépült az EGK-tagállamok külpolitikai együttműködési mechanizmusa, az Európai Politikai Együttműködés. Az 1973-as első bővítés után a bővítési politika is a külkapcsolati eszközrendszer immanens részévé vált. Az európai

integráció nemzetközi szerepvállalásának adott új lendületet a Maastrichti Szerződés, amikor az Európai Unió második, kormányközi alapon működő pilléréként létrehozta a közös kül- és biztonságpolitikát. A nagy ambíciókkal induló politikaterület azonban rögtön szemben találta magát a Jugoszlávia felbomlását kísérő délszláv háborúkkal, amelyek közvetlenül érintették a tagállamok biztonságát, és amelyek kezelése meghaladta a KKBP képességeit, annál is inkább, mert az Európai Unió nem rendelkezett védelmi kapacitással. A boszniai háború, majd az 1997-es albániai események és az 1999-es koszovói válság következményeként a közös európai biztonság- és védelempolitika kialakításától ódzkodó tagállamok is – mindenekelőtt Nagy-Britannia – elérkezettnek látták az időt felruházni az Európai Uniót a petersbergi feladatok ellátását célzó autonóm műveletek végrehajtásához szükséges képességekkel.

A közös biztonság- és védelempolitika elindítását jelző kölni EU-csúcsot követően megkezdődött a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszerének kiépítése és a képességfejlesztés mind a katonai mind a polgári válságkezelés területén. 2003. január 1-jén az EU elindította első polgári válságkezelési műveletét, az EUPM Boszniát, amelyet márciusban a Macedóniába telepített katonai jellegű Concordia, júniusban pedig a Kongói Demokratikus Köztársaságban elindított első autonóm katonai művelet, az Artemis követett. Azóta az Európai Unió – három kontinensen – összesen huszonkilenc válságkezelési műveletet indított, amelyből tizenkilenc polgári, kilenc katonai és egy vegyes, polgári-katonai jellegű volt. A fenti számok tanúsága szerint tehát a válságkezelési műveletek döntő hányadát a polgári missziók teszik ki. Ha a válságkezelési műveletek földrajzi hatókörét vesszük górcső alá, megállapítható, hogy a huszonkilenc misszió közül nyolcat Európában, tizenhatot Afrikában, egyet Indonéziában, négyet pedig a Közel-Keleten indított az Európai Unió. Az Unió válságkezelési műveletei – összehasonlítva a NATO és az ENSZ égisze alatt indítottakkal – rendszerint kis intenzitású válságok után kerültek telepítésre, és méretükben is jóval szerényebb paraméterekkel rendelkeznek. Az Európai Unió által indított katonai és civil műveletek stabilizációs és rekonstrukciós műveletek, amelyek célja nem egy nagy intenzitású válság megfékezése, hanem sokkal inkább az államépítés.

A KBVP elindítása óta eltelt majdnem másfél évtized tehát rendkívül mozgalmasnak és termékenynek tekinthető, mind ami az intézményépítést, mind ami a politikaterület végrehajtását illeti. Ahhoz azonban, hogy értékelni tudjuk a KBVP keretében kiépített intézmény-, döntéshozatali és eszközrendszer hatékonyságát, és ezzel igazolni tudjuk az értekezés azon hipotézisét, mi szerint *az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít az EU által indított*

katonai és polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához, meg kell vizsgálnunk, hogy ezek megfelelő válaszlépést biztosítanak-e az EU számára a hidegháború után kialakult posztbipoláris világrend ún. új típusú biztonsági kihívásaival szemben.

A 2003-as Biztonsági Stratégia és a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés egyaránt foglalkozik az új típusú biztonsági kihívásokkal és azzal a tendenciával, amely az államhatárok átjárhatóságát és eljelentéktelenedését jelenti, és amelynek következtében a belső és külső biztonsági szempontok „feloldhatatlanul összekapcsolódnak”.¹²A 21. század fenyegetései olyan atipikus biztonsági kihívások, amelyek hatékony kezelése egyrészt a nemzetközi szereplők (állami és nem állami aktorok) multilaterális együttműködését, másrészt az eszközök széleskörű választékát és alkalmazását igényli.

Az Európai Unió, felismerve a fejlettség és a biztonság között fennálló korreláció fontosságát, a külpolitikai eszközrendszer széles spektrumát alkalmazza külkapcsolatai alakításában, illetve a felmerülő válságokkal kapcsolatban. Ez az egyedülállóan széles eszközrendszer felöleli a diplomáciát, a gazdasági ösztönzők és szankciók alkalmazását, a humanitárius segítségnyújtást, a fejlesztési együttműködést, valamint a közös biztonság- és védelempolitika keretében indított polgári és katonai válságkezelési műveleteket. Azonban önmagában az, hogy az EU a külkapcsolati eszközrendszer széles választékával rendelkezik, és hogy rendszeres használja is annak elemeit, még nem jelenti automatikusan az EU biztonsági fenyegetésekkel és válságokkal kapcsolatos nemzetközi szerepvállalásának hatékonyságát is. A hatékonyság és eredményesség legfőbb zálogaként több uniós dokumentum¹³ is az átfogó megközelítés követelményének érvényesülését jelöli meg, amely tulajdonképpen a külkapcsolatokban illetékes különböző uniós politikák, illetve az alakításukért felelős intézmények, szervek közötti koordinációt és együttműködést jelenti.

A KBVP területén az átfogó megközelítés egyrészt a civil-civil, másrészt a civil-katonai koordinációt és együttműködést jelenti. Első esetben a polgári válságkezelésben egyaránt illetékes Európai Bizottság és a hatáskörében közösségi mechanizmus alapján működő politikaterületek, valamint a Tanács és a hatáskörébe tartozó közös biztonság- és védelempolitika közötti, míg második esetben a KBVP-n belüli civil és katonai válságkezelés közötti koordinációról és együttműködésről van szó.

¹²A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> 2. (letöltés dátuma: 2013. 04.05.)

¹³Többek között az Európai Biztonsági Stratégia, a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés, Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination (CMCO), Council of the European Union: EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operation.

Az átfogó megközelítés érvényesülését biztosító eljárások, intézmények és mechanizmusok Lisszaboni Szerződést megelőzően létező csoportjába tartozik a *civil-katonai koordináció (CMCO)*, amelynek elemeit a Tanács 2003-ban határozta meg. A CMCO a KBVP keretében hangolja össze az EU válságkezelési műveleteinek tervezési és az azt követő végrehajtási fázisában illetékes uniós intézmények és szervek tevékenységét. A CMCO egyes elemei a válságkezelési műveletek különböző fázisaiban segítik elő az átfogó megközelítés megvalósulását. A Politikai és Biztonsági Bizottság a Tanácsnak adott politikai stratégiai iránymutatásai, a Válságreakáló Koordinációs Csoport a válságkezelési koncepció, azaz az első stratégiai tervezési dokumentum előkészítése, az EU különleges képviselője és a Koordinációs Csoport pedig már a műveleti területen, a válságkezelési művelet végrehajtása során végzett összehangoló tevékenysége révén járul hozzá a civil-katonai koordináció érvényesüléséhez.

Az átfogó megközelítés másik, a CMCO-val nem összetévesztendő intézménye a *civil-katonai együttműködés (CIMIC)*. A CIMIC nem EU-specifikus mechanizmus, kialakítása nem köthető kizárólagosan az EU válságkezelési tevékenységéhez. A CIMIC a válságkezelési területen tevékenykedő katonai erők és a szintén ott működő különböző civil szereplők (nemzetközi szervezetek, helyi lakosság, civil szervezetek) közötti együttműködést jelenti elsősorban a katonai tevékenység elősegítése céljából, és mint ilyen, korábban kialakult a NATO, illetve a legtöbb állam gyakorlatában.

A *Válságkezelési Tervezési Igazgatóság* a műveletek stratégiai szintű tervezésének fázisában, egy intézményen belül hivatott biztosítani az átfogó megközelítés és a civil-katonai aspektusok figyelembevételének érvényesülését.

Az átfogó megközelítés fokozott megvalósulását a fent említett eszközökön kívül a Lisszaboni Szerződés számos rendelkezése hivatott előmozdítani. Mindenekelőtt ki kell emelnünk az EUSz 47. cikkét, amely *jogi személyiséggel* ruházza fel az Európai Uniót, megszüntetve ezzel az Unió külkapcsolati tevékenységei és politikái között tátongó legnagyobb törésvonalat, biztosítva ezzel többek között – megfelelő jogalap megléte esetén – a KKBP és a KBVP területén is a nemzetközi megállapodások megkötésének lehetőségét. Az egységes jogi személyiség révén ugyan formálisan megszűnt a pillérrendszer, azonban a KKBP és az annak integráns részeként működő KBVP az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése értelmében továbbra is „külön szabályok és eljárások alá tartozik”, megerősítve ezzel e politikaterületek kormányközi jellegét.

Az EUSz 21. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az Unió immár *egységes külkapcsolati célrendszerét*, amely felöleli a korábbi első pillérbe tartozó közösségi

politikákat (közös kereskedelempolitika, fejlesztési együttműködés, humanitárius segítségnyújtás) orientáló célokat, valamint a közös kül- és biztonságpolitika korábban ezektől élesen elkülönített céljait. A közös külkapcsolati célrendszer szintén az EU egységesebb, koherensebb és hatékonyabb nemzetközi fellépését hivatott elősegíteni. Az EUSz 22. cikke értelmében pedig a közös külkapcsolati célkitűzések alapján az Európai Tanács meghatározza az EU stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. A lisszaboni reformot megelőzően az Európai Tanács kizárólag a KKBP területén fogadhatott el közös stratégiára vonatkozó határozatokat, az EUSz 22. cikke értelmében azonban az EiT az EU valamennyi külső tevékenységére vonatkozóan fogadhatja el az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit tartalmazó határozatait.

Az egységes jogi személyiség és külkapcsolati célrendszer meghatározásán túl a szerződés megjelöli a külkapcsolati *politikaterületek összhangjárt felelős intézményeket*. Az EUSz 21. cikkének (3) bekezdése értelmében: „az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért, és e célból együttműködnek egymással.”

A fenti feladata ellátásában a *főképviselet* segíti az *a kettős státusz*, amelyet szintén a Lisszaboni Szerződés biztosít számára, amikor kimondja, hogy a főképviselet a Külügyek Tanácsának elnöke és az Európai Bizottság egyik alelnöke is. Tekintettel az Európai Bizottság és a Tanács közötti hatásköri vitákra – amelyek nem egy esetben az Európai Bíróság elé kerültek,¹⁴ és amelyek a KBVP keretében folytatott polgári válságkezelés egyes területei (rendőrség, közigazgatás, jogállamiság, polgári védelem) és a Bizottság hatáskörébe tartozó fejlesztési politika közötti határvonal képlékenysége miatt ma is reális veszélyt jelentenek, – a főképviselet kettős intézményi kötődése kedvezően befolyásolhatja a Tanács és a Bizottság együttműködését a külkapcsolatok terén.

A korábban közösségi pillérbe tartozó külkapcsolati területek és a KKBP/KBVP közötti összhangot hivatott elősegíteni az *Európai Külügyi Szolgálat személyi állományának hármas rekrutációja*, amelynek alapelvét az EUSz 27. cikkének (3) bekezdése, részletes szabályait pedig az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról szóló 2010/427/EU tanácsi határozat rögzíti. Az EEAS heterogén személyi összetétele, azaz a tagállami diplomaták, valamint a Tanács és a Bizottság munkatársainak

¹⁴Lásd például az ECOWAS-ügyet.

együttműködése révén kölcsönös tapasztalatcsere biztosított a tagállamok nemzeti diplomáciája és az EU külpolitikai döntéshozatala között. Ugyanakkor ez a személyi heterogenitás problémákat is felvet, hiszen a Tanács, a Bizottság és a tagállami diplomáciai szervezetrendszerek eltérő munka- és szervezeti kultúrával rendelkeznek, amelyek összehangolása időigényes és nagyfokú koordinációt igénylő feladat.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek vizsgálata után kijelenthető, hogy a szerződés fenti rendelkezései elsősorban a KKBP/KBVP és a korábban közösségi pillérbe tartozó egyéb külkapcsolati politikák közötti ún. civil-civil koordinációt hivatottak hatékonyabbá tenni, de a szerződés nem tartalmaz a KBVP-n belüli civil-katonai koordináció hatékonyságát fokozó rendelkezéseket.

Az átfogó megközelítés két szegmensét, a civil-civil és civil-katonai koordinációt és együttműködést biztosító, jelenleg fennálló intézmények és eljárási mechanizmusok ugyanakkor nem nyújtanak hatékony keretet a KBVP számára, amelyet a közös biztonság- és védelempolitika intézmény- döntéshozatali és eszközrendszerében, valamint az átfogó megközelítés területén tapasztalható hiányosságok támasztanak alá. Ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

- *átfogó stratégia hiánya*: az EU a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia és a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés megléte ellenére sem rendelkezik átfogó stratégiai célkitűzéseket tartalmazó külkapcsolati stratégiával. Ugyan mindkét dokumentum megjelöli azokat a komplex biztonsági kihívásokat, amelyekkel szemben csak az Unió rendelkezésére álló eszközök egymást kiegészítő és koherens alkalmazásával lehet hatékonyan fellépni,¹⁵ ugyanakkor mindkét dokumentum „elfelejt” iránymutatást adni a tekintetben, hogy az egyes külkapcsolati területek, és ezeken belül kiemelten a KKBP és KBVP hogyan járulhatnak hozzá az új típusú biztonsági fenyegetésekkel szembeni fellépéshez, és milyen eszközökkel lenne biztosítható az átfogó megközelítés hatékonyságának növelése.

¹⁵Az Európai Biztonsági Stratégia szerint: „A közös kül- és biztonságpolitika, valamint az európai védelem- és biztonságpolitika lényege az, hogy közösen erősebbek vagyunk. Az utóbbi években számos különböző eszközt dolgoztunk ki, melyek mindegyike saját struktúrával és rendeltetéssel bír. A kihívást most a különféle eszközök és képességek, vagyis az európai segítségnyújtási programok, az Európai Fejlesztési Alap, a tagállamok katonai és polgári képességeinek és az egyéb eszközöknek az összehangolása jelenti.”

A Biztonsági Stratégia végrehajtásáról szóló jelentés szerint: „A változó biztonsági környezethez való alkalmazkodás érdekében – az Unióban, a szomszédságunkban és világszerte egyaránt – hatékonyabbnak kell lennünk. A kihívások kezelésére vonatkozó képességünk az elmúlt öt év során bontakozott ki, és a továbbiakban is folytatnunk kell ennek fejlesztését. A jobb intézményi koordináción és a stratégiaibb jellegű döntéshozatalon keresztül meg kell erősítenünk saját koherenciánkat.”

- *a katonai és polgári válságkezelés intézmény- és döntéshozatali rendszerének töredezettsége:* a KBVP polgári és katonai válságkezelési struktúrái sokáig teljesen elkülönülten épültek ki, kevés esélyt adva a civil-katonai koordináció biztosítására. Kivételt képezett az Egyesített Helyzetelemző Központ, amely mind a katonai, mind a polgári válságkezelési struktúrák számára ellátta a nemzetközi biztonsági környezet folyamatos nyomon követését, illetve az információszerzést és -cserét.

Az intézményrendszer továbbfejlesztésének időszakában ugyanakkor már kimutathatók a civil-katonai koordinációt elősegítő törekvések. A polgári és katonai válságkezelés közötti koordinációt szolgálja a Katonai Törzsön belül 2005-ben felállított Polgári-Katonai Sejt és a 2007-ben kialakított Műveleti Központ, amely az EU autonóm, kis létszámú, civil-katonai jellegű válságkezelési műveleteinek műveleti parancsnoksági opcióját nyújtja, amely azonban ezzel a céllal ez idáig még nem került aktiválásra. Szintén az átfogó megközelítés fokozottabb érvényesülését szolgálta, hogy 2009-ben az EEAS-en belül felállított Válságkezelési Tervezési Igazgatóság keretében összeolvasztották a Tanács Főtitkárságán belül korábban teljesen szeparáltan működő katonai és polgári válságkezelési részlegeket.

A 2000-es évek közepén tehát megkezdődött a KBVP polgári és katonai struktúrái közötti koordináció intézményi szinten való elősegítése, azonban a válságkezelési műveletek döntéshozatali és tervezési folyamatának áttekintésekor láthattuk, hogy a katonai és polgári műveletek stratégiai tervezési dokumentumainak [válságkezelési koncepció (CMC), katonai stratégiai opciók (MSOs), polgári stratégiai opciók (CSOs), rendőri stratégiai opciók (PSOs)] elkészítésekor a Válságreagáló Koordinációs Csoport és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság révén érvényesül a válságkezelés katonai és polgári aspektusainak – ha nem is mindig kiegyenlített – érvényesítése, ám a műveleti tervezés fázisában a koordináció hiányzik. A műveleti tervezési dokumentumok, a műveleti koncepció (CONOPS) és a műveleti terv (OPLAN) elkészítése katonai műveletek esetében a műveletről műveletre, tehát eseti jelleggel megállapított műveleti parancsnok, polgári missziók esetében pedig a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) hatáskörébe tartozik.

A műveleti tervezés, illetve a műveletek végrehajtása területén érvényesülő civil-katonai koordináció elérése érdekében megfontolandó lenne egy állandó és integrált, azaz katonai és polgári műveleti parancsnoki struktúra kiépítése.

- *állandó katonai műveleti parancsnokság hiánya:* a KBVP intézmény- és döntéshozatali rendszerét jellemző hiányosságok sorában talán az egyik legnagyobb

problémát a katonai válságkezelési műveletek kurrens parancsnoki és ellenőrzési, vagy más néven C2-struktúrája jelenti. A jelenleg fennálló mechanizmus ugyanis nem felel meg a válságkezelési műveletekkel szemben egyre gyakrabban támasztott gyorsreagálás és az átfogó megközelítés követelményének.

Pillanatnyilag három opció áll az Unió rendelkezésére, amennyiben katonai válságkezelési műveletet kíván indítani:

- a Berlin Plusz megállapodás értelmében a műveleti parancsnokság a NATO Európai Főparancsnokságán (SHAPE) belül kerülhet elhelyezésre;
- az EU igénybe veheti a tagállami parancsnoki képességeket, amelyek a többnemzetiségűvé alakítás után képesek ellátni az adott művelet műveleti parancsnoki feladatait;
- aktiválásra kerülhet a Katonai Törzsön belül kiépített Műveleti Központ.

A fennálló lehetőségek mindegyike komoly hátránnyal küzd. A SHAPE műveleti parancsnokságként való kijelölése hosszadalmas procedúra, mert ugyan egy permanens jelleggel fennálló tervezési és döntéshozatali struktúra igénybevételéről van szó, de mivel mind a NATO, mind az EU katonai intézményei részt vesznek a folyamatban, szükségszerűen időigényes procedúráról beszélhetünk, ami nem kedvez a gyorsreagálású erők (kiemelten az EU-harccsoportok) bevetésének. Az átfogó megközelítés érvényesülését gátló tényező, hogy a SHAPE-en belül nem biztosítottak a civil-katonai koordináció mechanizmusai. A művelet végrehajtása során felmerülő probléma, hogy a műveleti területen működő haderőparancsnok, a SHAPE keretében működő műveleti parancsnok és az EU Brüsszeli KBVP struktúrái közötti gyors kommunikáció szinte lehetetlen ebben a parancsnoki láncban.¹⁶A NATO parancsnoki struktúrájának igénybevételét nehezítő tényező a Törökország, Görögország és Ciprus közötti feszült viszony is.

A nemzeti főparancsnokságok többnemzetiségűvé tétele során olyan párhuzamos képességek kiépítése történt meg az érintett öt tagállam (Franciaország, Németország, Görögország, Nagy-Britannia és Olaszország) esetében, amelyek ellentmondanak a válságkezelési képességek duplikációjának elkerülését célzó törekvéseknek. Mivel természetesen előre nem lehet tudni, hogy egy válságkezelési művelet esetében melyik nemzeti főparancsnokság kerül kijelölésre, ezért mind az öt nemzeti főparancsnokságot fel kellett szerelni a megfelelő kommunikációs és egyéb

¹⁶Drent M-Zandee, D 2010, 30.

képességekkel, valamint a nemzeti főparancsnokság aktiválása esetén a többnemzetiségűvé alakított műveleti parancsnokságra vezényelt személyek olyan kiképzést kell, hogy kapjanak, amellyel bármely nemzeti főparancsnokságon ugyanolyan minőségben el tudják látni feladataikat.¹⁷ A nemzeti főparancsnokságok mint műveleti parancsnokságok többnemzetiségűvé tétele tehát költséges és hosszadalmas folyamat,¹⁸ amely egyrészt a parancsnoki képességek felesleges megtöbbszörözését jelenti, másrészt nem felel meg a gyorsreagálás követelményének. A nemzeti főparancsnokságok Brüsszeltől való távolsága szintén megnehezíti a parancsnoki láncon belüli kommunikációt, és nem biztosított a civil-katonai koordináció biztosítása sem.¹⁹

A Katonai Törzsön, illetve a Polgári-Katonai Sejten belül aktiválható Műveleti Központ ugyan már biztosítja a civil-katonai koordináció megvalósulását, de aktiválása esetén a Katonai Törzs személyi állományában bekövetkező csökkenés fennakadást okozhat a Katonai Törzs munkájában.²⁰ A Műveleti Központ ráadásul nem egy állandó műveleti parancsnoki opciót jelent, hanem csak egy szükség esetén aktiválható parancsnoki központot, amely szintén nem elégíti ki a gyorsreagálás követelményét. Végül, de nem utolsó sorban a Műveleti Központ csak a kis létszámú (1500-2000 fős) műveletek parancsnoki feladatait képes ellátni.

Az állandó katonai műveleti parancsnokság kialakítása tehát elengedhetetlen a gyorsreagáló képességek, elsősorban az EU-harccsoportok telepítése szempontjából, ugyanakkor, ha szem előtt tartjuk az átfogó megközelítés követelményét is, akkor egy integrált műveleti parancsnokság jelentené az optimális megoldást, amelyben a civil-katonai koordináció a válságkezelési művelet műveleti tervezési és végrehajtási fázisában is érvényesülhetne.

- *a válságkezelési műveletek finanszírozása területén tapasztalható anomáliák:* a KBVP polgári és katonai válságkezelése területén tapasztalható fragmentáltság a válságkezelési műveletek finanszírozásában is tetten érhető. Az EUSz 41. cikkének (1) bekezdése szerint addig, amíg a polgári válságkezelési műveletek igazgatási és működési költségeit, valamint a katonai műveletek igazgatási költségeit a KKBP költségvetésén keresztül fedezik, addig a katonai válságkezelési műveletek közös működési költségei az Athena mechanizmust, a többi működési költség pedig azokat a

¹⁷Ibid 31.

¹⁸A nemzeti főparancsnokságok teljes műveleti képességének elérése általában 2-3 hónapot vesz igénybe.

¹⁹Drent M-Zandee, D 2010, 31.

²⁰Ibid 34.

műveletet támogató tagállamokat terhelik, ahol azok felmerültek. Az Athena mechanizmussal kapcsolatos problémák ráadásul nem hatnak ösztönzően a válságkezelési műveletekben való aktív tagállami részvételre, hiszen a közös műveleti költségek általában megközelítőleg a költségek 10 százalékát teszik ki, míg a fennmaradó 90 százalékot a műveletben részt vevő tagállamok finanszírozzák.

A finanszírozás fragmentáltságát és aránytalanságát a finanszírozási mechanizmusok egységesítésével lehetne elérni, amely egyrészt hozzájárulna a civil-civil, illetve a civil-katonai koordináció finanszírozás területén történő megteremtéséhez, másrészt növelhetné az európai parlamenti scrutiny érvényesülését bizonyos külkapcsolati politikaterületeken. A pénzügyi eszközök területén végrehajtandó integráció ugyanakkor komoly feszültséget teremtene a Bizottság és a Tanács között, emiatt kevésbé valószínű annak végrehajtása.

- *a válságkezelési képességek területén tapasztalható hiányosságok:* az EUSz 42. cikkének (3) bekezdése értelmében: „A tagállamok a Tanács által meghatározott célkitűzések megvalósításához való hozzájárulásként a közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásához polgári és katonai képességeket bocsátanak az Unió rendelkezésére. Azok a tagállamok, amelyek közösen többnemzetiségű erőket²¹ állítanak fel, ezeket szintén a közös biztonság- és védelempolitika rendelkezésére bocsáthatják.” Mivel az Európai Unió nem rendelkezik sem önálló hadsereggel, sem önálló polgári válságkezelési erőkkel, ezért azokat műveletről-műveletre, az erőlétesítési folyamat keretében a tagállamok bocsátják a rendelkezésére. A tagállamoknak diszkrecionális joga eldönteni, hogy részt kívánnak-e venni valamely katonai vagy polgári válságkezelési műveletben, és ha igen, milyen mértékben.

Ahogy a válságkezeléshez szükséges katonai és polgári képességek rendelkezésre bocsátása, úgy ezen képességek fejlesztése is alapvetően tagállami kompetenciába tartozik, azonban a védelmi képességfejlesztés, kutatás és beszerzés területén a 2004-ben felállított Európai Védelmi Ügynökség kezdeményező, értékelő és koordináló hatáskörrel bír.

A KBVP fennállása óta számos képességfejlesztési konferenciát tartottak és számos képességfejlesztési dokumentum került elfogadásra, amelyek időről-időre permanens hiányosságként jelölik meg az alábbi képességeket:

- stratégiai légi szállítás;

²¹Az EU keretén kívül létrejött többnemzetiségű erő például az EUROCORPS, az EUROFOR és az EUROMARFOR, valamint az Európai Csendőri Erő.

- információs és kommunikációs rendszerek;
- gyorsreagálású képességek;
- a polgári válságkezelés területén bevethető szakértők rekrutációjának problémája;
- a katonai és polgári válságkezelési erők kiképzése területén tapasztalható hiányosság, illetve inkoherencia.

Tekintettel a 2008-2009-ben kirobbant pénzügyi és gazdasági válság tagállami költségvetésekre gyakorolt negatív hatására, az Európai Védelmi Ügynökség a védelmi képességek kutatása, fejlesztése, valamint beszerzése területén a „pooling and sharing” megoldást preferálja egyrészt a képességek szükségtelen duplikációjának, illetve megtöbbszöröződésének elkerülése, másrészt a költséghatékonyság okán.

Az átfogó megközelítés képességfejlesztés területén történő érvényesítéséhez a katonai és a polgári képességfejlesztés fokozottabb koordinációjára volna szükség, főleg, ami a kettős felhasználású eszközöket és képességeket illeti. A Válságkezelési Tervezési Igazgatóság ugyan ellát bizonyos koordinációt a katonai és a polgári képességfejlesztés területén, de alapvetően ezek egymástól elkülönülten zajlanak.

- *a válságkezelési műveletek értékelési mechanizmusának (lessons learning process) fragmentáltsága:* a katonai válságkezelési műveletek műveleti tapasztalatainak elemzése és értékelése a Katonai Törzs, míg a polgári válságkezelési műveletek esetében a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, valamint a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség hatáskörébe tartozik, amelyek más-más módszertant alkalmaznak. Nem tisztázott továbbá a CMPD és a CPCC közötti munkamegosztás sem a válságkezelési műveletek értékelését illetően.

Ha a KBVP műveleti tapasztalatait vesszük figyelembe, az EUPM, az EUFOR Althea és az EULEX Koszovó végrehajtása során is számos kihívással és hiányossággal szembesült az EU:

- a civil-katonai koordináció hiányosságaira mutatott rá az EUPM és az EUFOR között a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán kialakult hatásköri vita, amelyet csak az EUFOR Althea telepítése után másfél évvel sikerült rendezni a Politikai és Biztonsági Bizottság iránymutatása alapján, valamint az EUPM mandátumának módosításával.²²

²²Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime.

- a KKBP és a KBVP közötti összhang hiányának eklatáns példája az EULEX Koszovó. A Koszovóba telepített jogállami misszió elindításáról ugyan még Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltását megelőzően került sor, ugyanakkor a tény, hogy az EU tagállamai nem tudtak egységes álláspontot kialakítani Koszovó státuszával kapcsolatban, komolyan rányomja a bélyegét az EULEX mandátumának végrehajtására. Az EU tulajdonképpen egy olyan állam jogállami intézményeinek megerősítéséhez nyújt segítséget az EULEX keretében, amelynek függetlenségét nem ismerte el.
- az EUPM esetében a hosszas előtervezési és tervezési időszak ellenére (a kettő több mint egy évet ölelt fel) sem sikerült felmérni pontosan a művelet végrehajtásához szükséges infrastrukturális, pénzügyi és technikai igényeket, ami megnehezítette a misszió első időszaka programjainak és projektjeinek végrehajtását.
- az EULEX Koszovó esetében a személyi állomány rekrutációja meglehetősen nehézkes volt, amelyet a 2007 és 2009 közötti hét, a tagállamoknak címzett támogatásra való felszólítás is alátámaszt, és még így is csak a státuszok nyolcvan százalékát sikerült feltölteni.
- az EULEX MMA Akciói és az Európai Bizottság Előcsatlakozási Támogatási Eszközön keresztül finanszírozott programjai összehangolása területén is hiányosságok tapasztalhatók, amely megakadályozza az MMA Akciók finanszírozásának megkönnyítését.

A fenti – kiemelten a komplex biztonsági kihívások hatékony kezeléséhez szükséges átfogó megközelítést akadályozó – hiányosságok miatt cáfolom azon hipotézisemet, hogy az EU biztonság- és védelempolitikájának intézményi, döntéshozatali és eszközrendszere megfelelő és hatékony keretet biztosít az EU által indított katonai és polgári válságkezelési műveletek megtervezéséhez és végrehajtásához.

Az Európai Unió nemzetközi rendszerben betöltött szerepvállalása kapcsán felállított hipotézisemet – miszerint az EU leginkább a nemzetközi viszonyok civil hatalmi szereplőjének tekinthető, amely kül- és biztonságpolitikai célkitűzéseit elsődlegesen civil hatalmi eszközökkel, azaz diplomácia, gazdasági ösztönzők és nyomásgyakorlás alkalmazásával, az uniós tagság perspektívájának napirenden tartásával és a petersbergi feladatok ellátását célzó válságkezelési műveletek végrehajtásával kívánja elérni –, kutatásaim alátámasztották.

Az EUSz 21. cikkében meghatározott egységes külkapcsolati elv- és célrendszer a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és kisebbségi jogok, az egyenlőség és a szolidaritás elvének elismerésével, ezen elvek nemzetközi politikában való érvényesítésének, a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődése elősegítésének, továbbá a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak nyújtandó segítség céljával, alátámasztják az Unió civil hatalmi jellegét.

Ha az Európai Unió rendelkezésére álló, és a fenti elvek és célok érvényesülését, valamint elérését szolgáló eszközrendszert tekintjük, akkor szintén az EU civil hatalomként való definiálásához juthatunk. Az EU hagyományos külkapcsolati eszköztára (azaz a diplomácia, a kereskedelmi kapcsolatok, a gazdasági ösztönzők és szankciók, a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés) 1999-ben kiegészült a közös biztonság- és védelempolitikával, amelynek révén ugyan az EU szert tett bizonyos katonai képességekre, de ezeket kizárólag a petersbergi feladatok ellátásra alkalmazza, mégpedig alapvetően azzal a céllal, hogy külkapcsolati eszköztárának nem katonai elemeit védelmezze, illetve elősegítse azok érvényesülését. A KBVP másik ágának, a civil válságkezelés intézményrendszerének, képességeinek és finanszírozásának rapid kiépítése, valamint az eddig telepítésre került mintegy tizenkilenc civil válságkezelési művelet révén az Európai Unió – a fennálló hiányosságok ellenére is – komoly eredményt ért el a polgári válságkezelés területén, amit mi sem támaszt alá jobban, mint az egyre növekvő igény az EU válságkezelési műveletei iránt.

A KBVP katonai és polgári válságkezelési intézményei közötti koordináció és együttműködés, azaz az átfogó megközelítés mechanizmusai – annak ellenére, hogy egyelőre nem nyújtanak hatékony keretet az európai biztonság- és védelempolitika végrehajtása számára – olyan megkülönböztető jegyei az EU-nak, amely szintén annak civil hatalmi vagy soft power jellegét támasztják alá.

Fontos eszközt jelent továbbá a „nemzetközi kapcsolatok domesztikálásában” – bár csak regionális értelemben – az uniós tagság perspektívájának nyújtása. Az 1990-es évek benuhátsága és tehetetlensége után a 2000-es évek eleje fordulópontot jelentett az EU Balkán-politikájában. Az EU külkapcsolati eszköztárának széles alkalmazásával – amely egyaránt felöleli a stabilizációs és társulási folyamatot, a KBVP keretében indított katonai és polgári válságkezelési műveleteket, az Európai Bizottság projektjeit, az EU térségbe rendelt különleges képviselőit, illetve delegációit – járult hozzá a régió stabilizálásához. Az EU holisztikus megközelítése a Nyugat-Balkán kapcsán tehát elvitathatatlan, ugyanakkor azt is láthattuk, hogy az átfogó megközelítés nem pusztán a külkapcsolati eszköztár széles spektrumát és annak alkalmazását jelenti, hanem az egyes külkapcsolati politikák és eszközök

közötti megfelelő koordinációt és együttműködést is. Annak ellenére, hogy az EU – legutóbb a Lisszaboni Szerződés néhány rendelkezésével – tett bizonyos lépéseket az átfogó megközelítés fokozása érdekében, a területen tapasztalható hiányosságok esetenként számottevően korlátozzák az EU válságkezelési tevékenységének hatékonyságát.

Az uniós tagság perspektívája a Nyugat-Balkán országai számára azonban alapvetően más megközelítést követel az EU részéről, mint a korábbiakban, például a kelet-közép-európai államok csatlakozása esetében. Mindenekelőtt ki kell békítenie az egymásnak ellentmondó (nemzet)államépítés és az állami szuverenitás korlátozásán alapuló integráció gondolatát. Az uniós tagság egyik legfontosabb követelményének, a megfelelően működő demokratikus intézményrendszer elsődleges feltétele, hogy tisztázott legyen az adott állam területi fennhatósága.²³ Bosznia-Hercegovina Daytoni öröksége és a boszniai Szerb Köztársaság szeparatista törekvései a boszniai államiság folyamatos kihívásaiként értelmezhetők. Koszovó, függetlenségének kikiáltása után ma is küzd elismeréséért, illetve a Szerbiával való viszony rendezéséért, és természetesen Koszovó függetlensége Szerbia számára is – hacsak a politikai kommunikáció szintjén is – permanens bizonytalanságot jelent. A területi kérdések természetesen szorosan összekapcsolódnak a kisebbségek helyzetének kérdésével és vallási kérdésekkel egyaránt. Fontos eredménynek tekinthető a területi vitákból fakadó ellenségeskedés csökkentése területén az Unió közvetítésével 2013 áprilisában aláírt koszovói-szerb, a két ország kapcsolatainak rendezési elveit tartalmazó megállapodás, annak ellenére, hogy a megállapodás tényleges értékét a végrehajtása területén eredmények határozzák majd meg.

Az uniós tagság perspektívája mint eszköz tehát alapvetően más követelményeket támaszt az EU-val szemben, mint a korábbiakban. A működő demokratikus és jogállami intézmények, valamint a piacgazdaság rendszerének kiépülését segítő programokon kívül – illetve azokat megelőzően – államépítési feladatok is hárulnak az Európai Unióra. Tekintettel az Európai Uniót és az eurózónát sújtó pénzügyi és gazdasági válságra és annak következményeire, azaz az egyre szűkösebben rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra, átgondolt stratégia kidolgozás volna indokolt a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban.²⁴

Az Európai Unió tehát felismerte, hogy a posztbipoláris világrend biztonságát veszélyeztető fenyegetések többé már nem pusztán katonai természetűek, és ezért hatékony

²³Rupnik, J 2011, 23.

²⁴A 2013 novemberében Ukrajnával kapcsolatban kialakult helyzet okán – nevezetesen, hogy Ukrajna bejelentette, felfüggeszti a társulási megállapodás aláírásnak előkészületeit –, nemcsak a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban, de az EU szomszédságpolitikájába tartozó országokkal kapcsolatban is világos és reális stratégiára volna szükség.

kezelésük sem lehetséges kizárólag katonai eszközökkel. Ennek megfelelően az eszközök egyedülállóan széles körére támaszkodva járul hozzá a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához. Az európai civil hatalom vagy soft power azonban megfelelő hangsúlyt kell, hogy fektessen katonai képességeinek fejlesztésére is – főleg ami a gyorsreagáló képességeinek bevethetőségét és az interoperabilitást illeti – annak érdekében, hogy hatékony és hiteles válaszokat tudjon adni a nagyobb intenzitású válságokra is. Az igen forrásigényes katonai képességfejlesztés területének nem kedvez Európa jelenlegi pénzügyi, gazdasági környezete. Szerencse a szerencsétlenségben, hogy a KBVP az állandó strukturált együttműködés, illetve az Európai Védelmi Ügynökség keretében zajló „pooling and sharing”-projektek keretében lehetőséget teremt a képességfejlesztés összehangolt és költséghatékony módozatára. Egyedül a tagállamok elhatározásának a függvénye ezen lehetőségek kiaknázása.

Az Európai Unió elemi érdeke, hogy a tagállamok által rendelkezésére bocsátott képességeket hatékony módon alkalmazza, azaz megteremtse a válságkezelés katonai és civil szegmense közötti megfelelő koordinációt és együttműködést, ugyanis az EU-t – saját haderő és rendőri képességek, valamint a jogállamiság megszilárdításában, a közigazgatásban és a polgári védelemben jártas szakemberek hiányában – tulajdonképpen folyamatos verseny jellemzi tagállamai katonai és polgári válságkezelési képességeiért, többek között a NATO-val és az ENSZ-szel szemben.

Tekintettel Európa gyorsan változó stratégiai, geopolitikai környezetére, valamint a szűkös korlátok közé szorított európai védelmi költségvetésekre és a tagállami képességekért folyó versenyre, a 2013. december 19-20. közötti brüsszeli európai tanácsi ülés a gazdasági és monetáris unió, a gazdaság- és szociálpolitika, valamint a bővítés, a migráció és az energiaügy mellett a közös biztonság- és védelempolitikát tűzte napirendjére. Az elnökségi következtetésekben megfogalmazott „erős elkötelezettség” egy hiteles és hatékony közös biztonság- és védelempolitika kialakítása irányában minden esetre azt jelzi, hogy ha csak elvi szinten is, de a tagállamok állam- és kormányfői – felismerve a KBVP előtt álló kihívásokat – a szorosabb együttműködés mellett törtek lándzsát. Felhívták az Európai Bizottságot, a főképviselőt, az Európai Védelmi Ügynökséget és a tagállamokat arra, hogy a hatáskörükbe tartozó eszközökkel járuljanak hozzá a KBVP hatékonyabbá, láthatóbbá tételéhez, a képességfejlesztés területén történő együttműködés fokozásához, valamint egy versenyképes,

fenntartható, innovatív és integrált európai technológiai és védelmi ipari bázis (European Defence Technological and Industrial Base- EDTIB) kialakításához.²⁵

A politikaterület kormányközi jellegéből adódóan ugyanakkor a KBVP hatékonyságának és hitelességének fokozása szinte kizárólagosan tagállami elhatározás és elkötelezettség függvénye. Az Európai Unió válságkezelési képességeiben mutatkozó nyilvánvaló hiányosságok mellett azonban annak is tanúi lehetünk, hogy az EU meglévő képességeket nem alkalmaz megfelelő tagállami akarat és elkötelezettség hiányában, ahogy ez az EU-harccsoportok vagy éppen a Műveleti Központ esetében látható. A KBVP-vel szembeni divergáló tagállami akarat és elkötelezettség az immár huszonnyolc tagállam eltérő kül- és biztonságpolitikai érdekeire vezethető vissza, illetve arra, hogy miként tekintenek az európai biztonság- és védelempolitikára. A KBVP hatékonyságának fokozásához elengedhetetlen intézményi, döntéshozatali és képességbeli reformok legfontosabb előfeltétele ezért a tagállamok KBVP-vel szembeni egységes, de legalábbis összehangolt viszonyulása és elkötelezettsége lenne.

V. Az értekezés tárgykörében végzett tudományos tevékenység/List of related publications and scientific activities

1. Megjelent publikációk/Publications

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

FORUM Publicationes Doctorandorum I. évfolyam Szeged, 2011

Az Európai Unió külpolitikájára vonatkozó elméletek

Politikatudományi Szemle XXI. Évfolyam 2012/1

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának jelenlegi helyzete, különös tekintettel az Európai Külügyi Szolgálatra

Megjelent az „Állam és jog– kodifikációs kihívások napjainkban”- doktorandusz-konferencia konferenciakötetében 2013

²⁵European Council Brussels, 19-20 December 2013 Council conclusions 2.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf
(letöltés dátuma: 2013. 12. 21.)

EUPM Bosznia– az EU rendőri missziója Bosznia-Hercegovnában

De Jurisprudentia et Iure Publico 2012/4. www.dieip.hu

The European Union's crisis management activity in Bosnia and Herzegovina

Megjelent az "ICRP- Válságkezelés és Európai Integrációs Politikák a Balkánon és Törökországban" c. konferencia konferenciakötetében 2013

http://culturalrelations.org/Files/Conferences/TheBalkansDialogue/ICRP-The_Balkans_Dialogue-Conference_Proceedings.pdf

Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer

De Jurisprudentia et Iure Publico 2014/1. www.dieip.hu

2. Tudományos előadások/Scientific lectures

Foreign and Security Policy of the European Union in the Reflection of the Constitutional Treaty

Miskolc /2007. augusztus 27-28./ PhD hallgatók hatodik nemzetközi konferenciája

Theoretical Approaches of the European Union's Foreign and Security Policy

Budapest /2011. május 19-20./ Politológus Vándorgyűlés

Multi-level Governance on the Field of CFSP

Vienna /October 27-29, 2011/ Central European Political Science Association Annual Conference

Többszintű kormányzás az EU közös kül- és biztonságpolitikája területén

Szeged /2012. május 30. / „Állam és jog – kodifikációs kihívások napjainkban”- doktorandusz-konferencia

EUPM Bosznia-Hercegovina– az EU első polgári missziójának eredményei és tanulságai

Veszprém /2012. június 22-23. / Politológus Vándorgyűlés

The European Union's crisis management activity in Bosnia and Herzegovina

Budapest /2013. február 8-9./ "ICRP- Válságkezelés és Európai Integrációs Politikák a Balkánon és Törökországban" c. konferencia

Hogyan illeszthetők az EU kül-és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek az ún. új típusú biztonsági kihívások rendszerébe?

Gödöllő/Szent István Egyetem /2013. június 13-14./ "A Biztonság és Védelem Kultúrája 2013" c. konferencia

Az EU kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek az új típusú biztonsági kihívások tükrében

Debrecen /2014. június 7-8./ Politológus Vándorgyűlés

VI. The security and defence policy of the European Union, the EU's crisis management activity- Summary of the PhD Thesis

1. Topic, aims and hypotheses of the dissertation

"We are not gathered here today in the belief that the EU is perfect. We are gathered in the belief that here in Europe we must solve our problems together. For that purpose we need institutions that can enter into the necessary compromises. We need institutions to ensure that both nation-states and individuals exercise self-control and moderation. In a world of so many dangers, compromise, self-control and moderation are the principal needs of the 21st century."²⁶

Herman van Rompuy, president of the European Council, José Manuel Barroso, president of the European Commission and Martin Schultz, president of the European Parliament received the Nobel Peace Prize adjudged to the European Union in Oslo December 10th 2012. Although the Nobel Committee didn't vote unanimously on the Prize which remunerates the EU's activity in the last six decades, Thorbjørn Jagland, president of the Nobel Committee emphasized in his award ceremony speech that the EU, and its predecessors, achieved the desired peace, stability and welfare in Europe in several steps. The first step was the establishment of the European Coal and Steel Community which served as a framework of the Franco-German reconciliation after the Second World War. In the second wave the next organization of the integration, the European Economic Community gave assistance to Greece, Spain and Portugal in the consolidation of their young democracies. The third step in the process of creation Europe's unity, peace and stability was the support in the democratic transition of the former socialist Central and Eastern European countries with the perspective of EU membership. Finally, in the current, fourth wave of Europe's stabilization, EU is aiming to consolidate and integrate the Western Balkans after the wars in the 1990's. As a result, Croatia became the twenty-eighth member of the EU, Macedonia, Montenegro and

²⁶Presentation Speech by Thorbjørn Jagland, Chairman of the Norwegian Nobel Committee, Oslo, December 10th 2012.

Serbia as a candidate, Albania, Bosnia-Herzegovina and Kosovo as potential candidate come in for the EU support.²⁷

It's important to emphasize, that the stabilization, consolidation and incidental integration of the Western Balkans seem to be quite a long process in which there is a significant role of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP), the Common Security and Defence Policy (CSDP)²⁸ and the crisis management operations²⁹ were launched in the framework of the abovementioned policy areas. EU CSDP which was set up only in 1999 thus contributed to receive this acknowledgment from 2012. Moreover Nobel Peace Prize entails commitments for the EU to promote and enhance the emergence of peace, democracy, rule of law and fundamental human rights in the future.

Two parallel and interrelated processes frame the international system from the beginning of the 1990's. On one hand the obsolescence of the security architecture which was based on the cold war confrontation but at the same time a kind of computability, and on the other hand the decline of the state central or Westphalian system which process derives from the strengthening of globalization. In the post bipolar international system most of the security challenges don't stem from the states, but from such a non state actors like terrorist organizations, organized crime groups, transnational corporations and we shouldn't forget either the natural disasters. Thus security challenges cannot be restrained to the area of the threat or the use of military compulsion.

New security challenges such as international terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, failed states, global environmental problems, illegal migration resulted in the widening of security definition. As a matter of fact there has been a claim for the transformation the security definition from the 1970's in the neoliberal approach of international studies. In 1983 Barry Buzan explicated the 'sectoral security conception' in which he differentiated traditional military, political, economic, social and environmental sectors of security.³⁰

²⁷Presentation Speech by Thorbjørn Jagland, Chairman of the Norwegian Nobel Committee, Oslo, 10 December 2012.

²⁸The expression 'Common Security and Defence Policy' was introduced by the Lisbon Treaty, 'European Security and Defence Policy' was used before.

²⁹The EU launched its first civilian crisis management operation in Bosnia and Herzegovina in January 2003(EUPM) which was followed by the first military operation, Concordia and by the EUPOL Proxima in Macedonia in March and December 2003. EU deployed its largest military operation EUFOR Althea in Bosnia in December 2004 taking over the NATO's peacekeeping tasks. Last but not least the most complex and comprehensive rule of law mission, EULEX was deployed in Kosovo in 2008.

³⁰See in detail in Barry Buzan: People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations Wheatsheaf Books, 1983

Appearance of the new security challenges and transformation and widening of the security definition require the diversification of the responses which are given to security threats, because the use of military measures alone cannot make the states and other actors of international relations be able to handle the threats emerging in the post bipolar international system.

European Union has also reacted to the changes in the international politics and in the international political theory when the heads of the state and government adopted the European Security Strategy in December 2003. This document and the Report on the Implementation of the European Security Strategy from 2008 reviewed the security challenges which the EU should face in the 21st century. These are terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts,³¹ failed states, organized crime, cyber terrorism, energy dependence and climate change. These, so called new security challenges require complex and flexible responses from the actors of the international politics as well as from the EU. "In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means. Each requires a mixture of instruments."³² Dealing with these new security challenges should require the mixture of political and economic pressure, intelligence, police, judicial, military, humanitarian and other means. The European Union is particularly well equipped to respond to such multi-faceted situations.³³

The primary aim of the dissertation is to survey the history, the institutions, the decision-making system and the capabilities of the EU common security and defence policy and to review the experience, the results and shortcomings emerged during the implementation of CSDP. The latter task is performed through the study of the crisis management operations EUPM BiH, EUFOR Althea and EULEX Kosovo.

Additionally, the dissertation seeks the response to the question that, through the review the theories refers to EU CFSP and CSDP, what kind of role is played by the EU in the post bipolar international system. Towards this I examined the normative background, the capabilities and the strategic security documents of common defence and security policy.

In connection with the primary goal of the dissertation *my hypothesis is that the institutions, decision-making system and the capabilities of the EU CSDP provide an*

³¹The strategy emphasizes the conflicts in the Middle East, Kashmir, Great Lakes Region, Korean Peninsula.

³²A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> 7. (downloaded: 2013. 04.05.)

³³Ibid

appropriate and effective framework for the implementation of the EU's civilian and military operations.

Regarding to the international role of the EU *I presume that the European Union can be regarded mostly as a civil power of the international relations which would like to achieve its foreign policy goals primarily with civilian measures such as diplomacy, economic incentives and sanctions, the promise of the perspective of EU membership and the execution of the Petersberg tasks.*³⁴

2. Applied methods and sources

My research is multidisciplinary, it examines the EU CSDP from historical, institutional-normative (international and European law) and political science (mainly international political theory) perspectives. I reviewed the approaches of international political theories, integration theories and the conceptions which refer to the international role of the European Union on the basis of Hungarian, but primarily international literature. I took as a basis Hungarian and international literatures and as primer sources legal and political documents in the course of studying the formation and development of the CFSP and CSDP. I learnt mainly on the international literature, the primary, the secondary law and documents of the EU during the examination of the institutions, the decision-making system and the capabilities of the CSDP. Special heed was given to the rules of the Lisbon Treaty and the reforms which were introduced by it in connection with the CFSP and CSDP. There is a special importance of the laws and documents accepted by the Council and the European Council, among others the European Security Strategy, the Council decisions which established the institutional system of the CSDP or the joint actions and decisions which launched the EU crisis management operations. Significant part of the elaborated international resources is the researches and publications of EU Institute for Security Studies and the database of the European Defence Agency. I surveyed the implementation of the CSDP leaning on the documents which evaluate the activity and the results of the EU military and civilian operations, and academic resources. During the study of the crisis management operations my research was helped by the questionnaire, sent back by the Head of the Staff Office of EULEX Kosovo. In the case of EUPM BiH Tobias Flessenkemper, the former

³⁴The statement of the Ministerial Council of the Western European Union (WEU) 19 June 1992 defined the humanitarian and rescue tasks, peacekeeping and task of combat forces, including peacemaking as main functions. Petersberg tasks were codified by the Amsterdam Treaty and then the Lisbon Treaty widened the concept.

Senior Political Adviser to the Head of Mission gave me an interview about the experience of the EUPM implementation.

The fact, that because of the sensitive nature of the CFSP and CSDP several EU documents weren't available, encumbered the research occasionally. It also hindered the work that there aren't basic data regarding to the operations (mainly staff or budget data) on the EEAS website. The comparative review and analysis of EU operations aren't either easy because EEAS doesn't provide the basic data in a standard form (e.g. the mission's budget data are provided once annually, once in a given period, once for the whole duration of the operation).

3. Structure of the dissertation

The dissertation consists of seven parts. After the "Introduction" the first chapter reviews the possible dimensions of the theoretical examination of the CFSP and CSDP that is the streams of the international political theories and integration theories and the conceptions which regard directly to the EU common foreign, security and defence policy.

In the second chapter I follow up the formation process of the EU CSDP from the characterization of the European security environment after the Second World War, concerning the Brussels Treaty, the foundation of the NATO, the conception of the European Defence Community from 1952-54, the Western European Union, the Fouchet Plans and the European Political Cooperation.

The third chapter contains the description of the institutional and decision-making system of the CSDP giving special heed to the so called CSDP structures and the decision-making process of the civilian and military crisis management operations.

The fourth chapter examines the financial questions of the EU CSDP, the development and the shortcomings of the civilian and military crisis management capabilities.

In the fifth chapter of the dissertation I survey and analyze three crisis management operations in the Western Balkans, the EUPM BiH, the EUFOR Althea and the EULEX Kosovo from the aspect of the content of the mission mandates, the results and the difficulties emerged during the implementation.

The last chapter, "Conclusions" reviews the main results of the research along the hypotheses which were set up in the "Introduction", pointing out the shortcomings of the EU CSDP.

The Annexes help to survey the decision-making process of EU operations and the completed and ongoing operations.

4. Summary of the scientific results

European Union applies wide spectrum of foreign policy tools forming its foreign relations and towards the emerging crises. This uniquely wide set of measures encompasses diplomacy, economic incentives and sanctions, humanitarian aid, development cooperation, and the military and civilian crisis management operations which are launched in the framework of the EU common defence and security policy. But the fact that EU has and uses this wide range of foreign policy tools doesn't mean that its crisis management and responses to the security challenges are effective. Several documents mention comprehensive approach as the most important element of the successful and effective crisis management which means basically the cooperation and coordination among the relevant policies and institutions are competent in forming foreign relations.

Comprehensive approach means on the one hand civil-civil and on the other hand civil-military coordination and cooperation in the field of CSDP. In the first case coordination and cooperation are between the European Commission which can be competent in civilian crisis management and the Council, while in the second case comprehensive approach means the coordination and cooperation between the civilian and military wing within the CSDP.

One of the procedures, institutions and mechanisms devoted to secure the emergence of comprehensive approach which were introduced before the Lisbon Treaty is *civil-military coordination* (CMCO). CMCO harmonizes the activity of the institutions which are competent in the planning and implementation phases of the EU crisis management in the framework of CSDP. CMCO elements help the realization of comprehensive approach in the different phases of the crisis management operations. Political and Security Committee with its political-strategic recommendations to the Council and Crisis Response Coordination Team with the crisis management conception in the planning phase, EU special representatives and the Coordination Team in the implementation phase contribute to the emergence of civil-military coordination.

Another mechanism of comprehensive approach - not to be confused with CMCO- is *civil-military cooperation* (CIMIC). CIMIC isn't an EU-specific mechanism, it means the

cooperation of the military and different civil actors (e.g. NGOs, local population) acting on the operation- theatre, principally to promote the activity of the military forces.

Crisis Management Planning Directorate is devoted to ensure comprehensive approach within one institution in the phase of strategic planning of the crisis management operations.

Apart from the abovementioned tools, several provisions of the Lisbon Treaty are devoted to contribute comprehensive approach. First of all we have to emphasize Article 47 of the Treaty on the European Union (TEU) which endows *legal personality* to the European Union, abolishing the biggest cleavage among the EU external policies and capacitating the EU to make international contracts in the field of CFSP and CSDP.

Paragraph 2, Article 21 of the TEU contains the *single aims of EU external relations* which encompass the goals of the former community policies (common commercial policy, development policy, humanitarian aid) and the aims of the CFSP and CSDP. This common set of the external goals is also devoted to contribute to the more coherent and effective international activity of the EU.

Apart from the single legal personality and external goals TEU assigns the institutions and actors which are responsible for ensuring the accord of the EU external actions. Under the provision of Paragraph (3), Article 21: "The Union shall ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies. The Council and the Commission, assisted by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, shall ensure that consistency and shall cooperate to that effect." High Representative is helped by its dual status in this task. It means that he or she as the president of the Foreign Policy Council and the Deputy President of the European Commission can promote the cooperation between the two institutions in the field of the EU external relations.

The triple recruitment of the European External Action Service results a heterogeneous staff which consists of the officials of the Committee and the Council and the officials seconded by the member states. On the one hand this heterogeneity guarantees the exchange of experience between the national diplomacies of the member states and the foreign policy decision-making of the EU, but on the other hand the different working methods and culture of the Committee, the Council and the national diplomacies require intense coordination.

After the study of the provisions of the Lisbon Treaty it can be claimed, that the abovementioned rules are devoted to strengthen the so called civil-civil coordination between

the CFSP/CSDP and the other external actions of the EU, but the treaty doesn't contain any provisions devoted to the enhancement of the civil-military coordination within the CSDP.

Current institutions, mechanisms, and processes of comprehensive approach don't provide an effective framework for CSDP which is underpinned by the undermentioned shortcomings in the institutions, the decision-making system and the capabilities of the common security and defence policy:

- *lack of a comprehensive strategy*: in spite of the existence of the European Security Strategy and the Report on the Implementation of the European Security Strategy, the EU doesn't have any comprehensive strategic document in the field of external relations. Both documents name those complex security challenges which require comprehensive and complex responses from the EU, but at the same time both documents "forget" to give any recommendation about how and with what kind of tools could the different external policy areas, especially the CSFP and CSDP, contribute to an effective European Union in the international system.
- *fragmentation of institutional and decision-making system of the civil and military crisis management*: military and civil crisis management structures of the CSDP developed in a completely separated way, giving little chance for the civilian-military coordination. Striving for an enhanced civil-military coordination can be detected from the middle of the 2000's (e. g. the creation of the Politico-Military Cell and the Operational Centre within the EU Military Staff or the Crisis Management Planning Directorate within the EEAS). In spite of these endeavours, the operational planning documents of the civilian and military operations are still accepted separately and by different institutions and actors. In favour of the civil-military coordination during the operational planning and the implementation phase of the crisis management operations, it is worth considering the set up of a permanent and integrated civilian-military operational command structure.
- *lack of the permanent military operational headquarters*: one of the most important problems in the current institutional and decision-making system of the CSDP might be the lack of the permanent military operational headquarters which doesn't fit to the requirement of rapid response and comprehensive approach.
- *anomalies in the field of financing the crisis management operations*: under the provision Paragraph (1) Article 41 of TEU as long as the operational and administrative costs of civilian missions are financed through the CFSP-budget (which is the part of the EU-budget), the common operational costs of the military missions

are financed by the Athena mechanism and the other parts of the operational costs are paid by the member states or other contributing states, where they emerged. Furthermore, problems connected to the Athena mechanism don't motivate the member states to take part in European crisis management more actively. Namely because usually the common operational costs come only up to the 10 percentages of the total costs, and the remaining 90 percentages are financed by the participating states.

The abovementioned fragmentation and disproportion of the financing can be resolved by the unification of the financing mechanisms which on the one hand might contribute to the civil-civil and the civil-military coordination in the field of financing operations, and on the other hand it could strengthen the European Parliamentary scrutiny over the CFSP/CSDP. At the same time this kind of integration of the financing instruments might cause a serious tension between the Commission and the Council.

- *shortcomings in the field of crisis management capabilities:* under the Paragraph (3) Article 42 of TEU "*Member States shall make civilian and military capabilities available to the Union for the implementation of the common security and defence policy, to contribute to the objectives defined by the Council. Those Member States which together establish multinational forces may also make them available to the common security and defence policy.*" As the European Union doesn't have own military force or civilian crisis management capabilities, these capabilities are submitted by the member states in the framework of force generation process operations by operations. The submission, like the development of the capabilities, belongs to the competency of the member states, but in the field of defence capability development, research and procurement the European Defence Agency has a initiative, coordinating and evaluating competence.

Several capability development conferences were held and lot of capability development documents were accepted since the existence of the CSDP which named the undermentioned capabilities as permanent shortcomings:

- strategic air lifting;
- information and communication systems;
- rapid response forces;
- recruitment of civil crisis management staff and experts;

- shortcoming and incoherence in the training of the civil and military staff.

Considering the negative effects of the economic and financial crises on national budgets, European Defence Agency prefers the "pooling and sharing" solution in the field of defence research, development and procurement in order to avoid the unnecessary duplication of the capabilities and because of cost-effectiveness.

In order to guarantee comprehensive approach civilian and military capability development should be coordinated, special regards to the dual use equipments. Though the Crisis Management Planning Directorate provides some coordination in the field of civilian and military capability development, but these processes happen basically separated.

- *fragmentation of lesson learning processes*: analysis and evaluation of military missions belong to the competence of Military Staff, while in the case of civilian missions Crisis Management Planning Directorate (CMPD) and Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) complete this task. CMPD and CPCC use different methodology and division of labour between them isn't clarified either.

If we take into consideration the operational experience of CSDP, EU faces several difficulties and shortcomings in the course of the implementation of EUPM, EUFOR Althea and EULEX Kosovo:

- competence debate between the EUPM and EUFOR in connection with the fighting against organized crime pointed out the inappropriate level of civil-military coordination which was resolved by the recommendation of Political and Security Committee³⁵ and the modification of EUPM mandate only eighteen months after the deployment of EUFOR.
- EULEX Kosovo is good example for the lack of the accord between the CFSP and CSDP. Though the decision on launch of the rule of law mission was taken before the unilateral independence declaration of Kosovo, but at the same time it's also true that EU member states couldn't accept a common position in connection with the status of Kosovo and this circumstance affects the implementation in a negative way. As a matter of fact European Union contributes to the strengthening of the rule of law institutions in a country whose independence isn't recognized by all member states.

³⁵Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR support to the fight against organized crime.

- despite the long pre-planning and planning period of the EUPM (all together was more than one year) it didn't manage to assess the infrastructural, financial and staff claims which encumbered the implementation of the initial programmes and projects of the mission.
- staff recruitment in the case of EULEX Kosovo was pretty difficult. It is confirmed by the seven claims for contributions addressed to the member states between 2007 and 2009. After the recruitment only the eighty percent of the positions was filled.
- shortcomings can also be detected in the field of the coordination between the EULEX MMA programmes and the projects financed by the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) which hinders the facilitation of financing MMA programmes.

On the base of the abovementioned shortcomings *I confute my hypothesis that the institutions, decision-making system and capabilities of the EU CSDP provide an appropriate and effective framework for the implementation of the EU's civilian and military operations.*

My second hypothesis, *that the European Union can be regarded mostly as a civil power of the international relations which would like to achieve its foreign policy goals primarily with civilian measures such as diplomacy, economic incentives and sanctions, the promise of the perspective of EU membership, and the execution of the Petersberg tasks, was underpinned by the research.*

The single principles and goals of the EU external policies defined in the Article 21 of TEU as democracy, rule of law, universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, principles of equality and solidarity, fostering the sustainable economic, social and environmental development of developing countries and promotion of an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance confirm the civil power conception.

If we examine the tools and capabilities devoted to the achievement of these goals, we also can be led to the conclusion that the European Union is a civil power. Traditional foreign policy toolbar of the EU (diplomacy, commercial relations, economic incentives and sanctions, humanitarian aid and development cooperation) was supplemented with the common security and defence policy in 1999 and as a result the EU acquired some military capabilities. At the same time these military capabilities are used only for Petersberg tasks in

order to guarantee and secure the non military elements of its toolbar. With the setting up of the institutional system, capabilities and financial background of the civilian crisis management and the deployment of the nineteen civil crisis management missions so far, European Union achieved lot of experience, and the claim for EU civilian missions is increasing. Elements of comprehensive approach also give a distinctive nature to the EU which fact strengthens also the civil or soft power theory.

Perspective of European Union membership is also an important tool, but only in regional sense, in the "domestication" of international relations. Beginning of the 2000's was a turning point in the Balkan-policy after the paralytic and incapable years in the 1990's. European Union contributed to the stabilization of the region with its wide foreign policy toolbar which encompasses stabilization and association process, civilian and military crisis management operations, projects of the European Commission, EU special representatives and the EU delegations too. Holistic approach towards the Western Balkans is indisputable, but at the same time comprehensive approach doesn't mean only the use of a wide foreign policy toolbar, but the appropriate level of coordination and cooperation among the EU external policies. Despite the fact that EU took some steps in the direction of the enhancement of comprehensive approach, shortcomings which can be detected in the area encumber significantly the effectiveness of the EU crisis management activity.

Perspective of EU-membership for the Western Balkans requires a basically different approach from the EU than in the case of Eastern and Central European countries. First of all EU has to reconcile the idea of (nation)state-building and the conception of integration based on the limitation and division of state sovereignty. Precondition of well-working democratic institutional system is the clarified territorial supremacy.³⁶ Dayton heritage of Bosnia and Herzegovina and the efforts to secession of the Bosnian Serb Republic can be interpreted as the challenges of Bosnian statehood. Kosovo is still struggling for the recognition of its independence and the settlement of its relationship with Serbia. Territorial debates are correlated closely to both the issue of minority rights and religious questions. Brussels Agreement between the governments of Serbia and Kosovo on the normalization of their relations might be perceived as an important result in the field of the reconciliation process, although the real value of the agreement will be defined by the achievements in the course of implementation.

³⁶Rupnik J 2011, 23.

Perspective of EU-membership as a tool demands basically different requirements from the EU than before. Apart from programmes assist the creation of working democratic, rule of law institutions and market economy, state-building tasks are incumbent to the European Union. Regarding to the financial and economic crisis and its consequences, namely the narrowing financial sources, mature strategy would be reasonable towards the Western Balkans.

European Union realized that new security challenges haven't merely military nature in the post cold war era, therefore effective handling of them also requires non-military tools. Hence, EU supports international peace and security leaning on its uniquely wide toolbar. However European civil power has to emphasize the development of military capabilities too, especially the deployability of its rapid response forces and interoperability, in order to give effective and credible responses to bigger intensity crises. On the other hand current financial and economic crisis isn't favourable for the costly area of military capability development. In these circumstances permanent structural cooperation and "pooling and sharing" projects of the European Defence Agency open the door to an aligned and cost effective capability development.

Using in an effective way the capabilities were given free run for the EU by the member states is elementary interest of the European Union, because it doesn't have its own army or civilian capabilities, therefore there is a permanent competition between the UN, the NATO and the EU for the member states capabilities.

Regarding to the rapidly changing strategic and geopolitical environment and the narrowing European defence budgets, the Brussels European Council December 19-20th 2013, set common defence and security policy on its agenda. "Strong commitment" to the creation of a credible and effective common defence and security policy defined in the Presidency Conclusions signs that heads of state and government, even if on a theoretical level, support the closer cooperation in the field of CSDP. They called the European Commission, the High Representative, the European Defence Agency and the member states to contribute to the creation of a more effective and visible CSDP, the cooperation in the field of capability development, and the establishment of a competitive, sustainable, innovative and integrated European Defence Technological and Industrial Base.³⁷

³⁷European Council Brussels, 19-20 December 2013 Council conclusions 2.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf
(downloaded: 2013. 12. 21.)

Following from the intergovernmental nature of this policy, enhancement of the effectiveness and credibility of CSDP depends solely on the member states intentions and commitments. Apart from the overt shortcomings in the field of crisis management capabilities, European Union doesn't use existing capabilities in default of the member states intentions and commitments as we can see in the case of EU battlegroups or EU Operation Centre. Divergent intentions and commitments of the member states to the CSDP derive from the different foreign and security policy interests of the twenty eight member states. The most important precondition of indispensable institutional, decision-making and capability reforms would be a single or at least an aligned approach and commitment to the common security and defence policy.