

Lakatos Zsolt

## Az EU polgári válságkezelése, kapcsolódási pontok a katonai válságkezelési eljárásokkal

*Az Európai Unió a nemzetközi szinten teljes jogú szereplő kíván lenni. A közös biztonság- és védelmi politika lehetőséget ad az EU-nak, hogy megfelelő válaszokat adjon az új veszélyekre és kockázatokra. A polgári, illetve a katonai/polgári közös válságkezelés várhatóan egyre nagyobb szerepet játszik a jövőben, ezért szükséges a katonai/polgári műveletek tervezési, irányítási rendszerének integrációja, közös, állandó parancsnokság létrehozása.*

Az Európai Unió (EU) a világpolitika színpadán vitathatatlanul globális szereplő, hiszen – Horvátország csatlakozását követően – a 28 tagállam, együttesen mintegy 450 milliós lakossággal a világ bruttó nemzeti termékének negyedét állítja elő. Globális szereplőként azonban az EU nem elégedhet meg azzal, hogy csupán gazdasági erőt mutat, ezért – felülemelkedve az Uniót belülről feszítő gazdasági és politikai jellegű problémákon és konfliktusokon – határain kívül is súlyához mérten kell szerepet vállalnia az őt közvetlenül vagy közvetve érintő problémák megoldásában.

A jelen tanulmány célja, hogy az említett problémák közül bemutassa azokat, amelyek az EU Közös biztonság- és védelmi politikáját<sup>1</sup> (KBVP) érintik, és amelyekre elsősorban nem katonai, hanem polgári/rendőri eszközökkel lehet megoldást találni. Az EU polgári válságkezeléssel foglalkozó szervezeteinek, azok működésének, fejlődésük irányainak bemutatását követően mondandómat egy – napjainkban talán utópisztikusnak tűnő – jövőbeni optimális működési modell leírásával zárom.

Az EU tagállamok vezetői már 1999-ben, Kölnben világosan kifejtették az Unió ambícióját a biztonság és a védelem területén, amikor a következőképpen fogalmaztak: az „...EU a nemzetközi szinten teljes jogú szereplő kíván lenni. Ezért szándékunkban áll, hogy felruházzuk az Uniót mindazon eszközökkel és képességekkel, amelyek lehetővé teszik számára a szerepvállalást a közös európai biztonság és védelem politikában... Az Uniónak képesnek kell lennie a nemzetközi válsághelyzetek kezelésére, megfelelő katonai erő által

---

1 Common Security and Defence Policy – CSDP

támogatott önálló műveletek tervezésére és végrehajtására...”.<sup>2</sup> A Kölnben megalkotott európai biztonság- és védelempolitikát<sup>3</sup> három fő komponens alkotja: a válságmegelőzés, a katonai válságkezelés és a polgári válságkezelés.

### *Az Európai Uniót fenyegető veszélyek és kockázatok, és azok kezelése*

A 2003-ban kimunkált Európai Biztonsági Stratégia<sup>4</sup> az uniós kül- és biztonságpolitika fejlődésének mérföldköve. A szöveg világosan megfogalmazta, hogy melyek azok az EU-t kívülről és – bizonyos szempontból – belülről érő fenyegetések, kockázatok, amelyek elhárítására fel kell készülni. A legfontosabb veszélyforrások – a teljesség igénye nélkül – többek között a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, regionális konfliktusok, az állam kudarca és a szervezett bűnözés.

Az Európai Biztonsági Stratégia Végrehajtásáról című, 2008-ban elkészült jelentés megerősítette az Európai Biztonsági Stratégia megállapításait, ugyanakkor ki is egészítette azokat.<sup>5</sup> A jelentésben olyan új veszélyek és kockázatok fogalmazódtak meg, mint a számítógépes biztonság, az energiabiztonság, az éghajlatváltozás, a kalózkodás és a kézfegyverek elterjedése. Ha megvizsgáljuk a Biztonsági Stratégiában és az annak végrehajtásáról szóló jelentésben megfogalmazott veszélyeket és kockázatokat, nyilvánvalóvá válik, hogy az EU értékelése szerint a nagy, nemzetek közötti fegyveres konfliktusok veszélye csökkent, viszont az újonnan megjelent kihívásokra új megoldásokat kell találni. Ezen válaszlépések közül az EU tagállamok előszeretettel választják a válságkezelés polgári eljárásait.

Mit is takar a polgári válságkezelés és milyen feladatokra lehet igénybe venni? A polgári műveletek tervezése, megindítása és menedzselése egyidős az európai biztonság és védelmi politika<sup>6</sup> érvényesülésével. A polgári válságkezelés feladatait már a Nyugat-Európai Unió Tanácsa meghatározta a 1992. június 19-én kiadott ún. Petersbergi Nyilatkozatban. A katonai jellegű békefenntartó, valamint béketeremtő feladatok mellett a nyilatkozat kifejezetten polgári jellegű feladatokat is felsorol. Az Európai Tanács 2004-ben elfogadta az EU polgári válságkezelő képességének közép-távú, 2008-ig szóló fejlesztésével kapcsolatos célkitűzéseit.<sup>7</sup> A polgári válságkezelési feladatok a Válságkezelés Polgári Aspektusai című dokumentum alapján az alábbi táblázatban foglalhatóak össze:<sup>8</sup>

2 Presidency conclusions of Cologne, European Council (1999. június 3–4.) (Letöltve: 2013. 04. 26.) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm)

3 European Security and Defence Policy – ESDP

4 Az Európai Biztonsági Stratégia. (Letöltve: 2013. 04. 23.)

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf)

5 Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. Brüsszel, 2008. december 11. S407/08 (Letöltve: 2013. 04. 23.)

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf)

6 A Lisszaboni Szerződés életbe lépése után új néven a közös biztonság- és védelmi politika.

7 Civilian Headline Goal 2008

8 EU Council Secretariat: European Security and Defence Policy: The civilian aspects of crisis management. 2009 CIV/3 (Letöltve: 2013. 04. 24.) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf)

**1. táblázat**  
**A válságkezelés polgári aspektusai**

<b>Rendőrségi műveletek</b>	A rendőri műveletek nagyon széles körűek lehetnek, a tanácsadástól a kiképzési feladatokon keresztül a helyi rendőrség egyes feladatainak átvállalásáig terjedhetnek. A tagállamok 5761 főt ajánlottak fel, akik közül 1400 fő 30 napon belül mozgósítható és a műveleti területre telepíthető.
<b>Jogbiztonság erősítése</b>	A válságkezelés körzetében tevékenykedő helyi rendőri erők nem lehetnek sikeresek, ha a helyi bíróságok, ügyészségek és a büntetés-végrehajtás szakemberei nem segítik megfelelően a munkájukat. Ennek érdekében a tagállamok 631 főt (ügyészeket, bírókat és büntetés-végrehajtási szakembereket) ajánlottak fel.
<b>Polgári adminisztráció erősítése</b>	A tagállamok 565 főt ajánlottak fel, ezen kívül polgári adminisztrációs szakemberek egy csoportja készen áll, hogy rövid időn belül a válságkezelő műveletek polgári adminisztrációs szektorában segítsen szaktudásával.
<b>Polgári védelemi feladatok</b>	A tagállami felajánlásnak megfelelően 2-3 értékelő/koordinációs csoport állandó bevetési készenlétben áll, rövid időn belül akár 2000 fő is bevethető, további speciális kiképzettségű és felszerelésű erők pedig 2-7 napon belül mozgósíthatók. A tagállamok 579 polgári védelmi szakértőt és további 4445 főt ajánlottak fel a különböző bevetési csoportokban.
<b>Monitoring feladatok</b>	A monitoring nélkülözhetetlen és döntő jelentőségű lehet a válságmegelőzés, válságkezelés és különböző békeműveletek során. A tagállamok 505 főt ajánlottak fel monitoring feladatok végrehajtására, akik a terepen való jelenlétükkel demonstrálják az EU elkötelezettségét a konfliktus kezelésében.
<b>EU különleges képviselők segítése</b>	A helyszínen települt EU különleges képviselők munkájának mindenoldalú biztosítása, segítése

Az EU Tanács 2007-ben elfogadott egy 2010-ig szóló Polgári Képességfejlesztési Keretdokumentumot, amely a Civilian Headline Goal 2008 eredményeire, valamint a polgári válságkezelési műveletek eddigi tapasztalataira épített.<sup>9</sup> A Lisszaboni Szerződés is részletesen foglalkozik – a katonai feladatok mellett – a polgári válságkezeléssel.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Civilian Headline Goal 2010

<sup>10</sup> Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2008. április 15. 6655/08, (Letöltve: 2013. 04. 23.) <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.hu08.pdf>

A szerződés 42. cikke szerint „...A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. E politika polgári és katonai eszközök igénybevételevel biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző, a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.” A 43. cikk részletesen megfogalmazza azokat a feladatokat, amelyekre a polgári és katonai eszközök igénybe vehetők. Eszerint a „...42. cikk (1) bekezdésében említett missziók, amelyek végrehajtása során az Unió polgári és katonai eszközöket vehet igénybe, közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktus-megelőzést és békefenntartást, a harcoló erőknek a válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalják magukban”.

Az idő és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a válságok kezelésében az esetek többségében nem kizárólag a katonai erő számít. Bizonyos típusú válságokat, feszültségeket a katonai megoldásokon túlmutató módszerekkel lehet és kell kezelni. Ezt az állítást támasztja alá az a tény, hogy 2003 óta az EU által indított 26 művelet közül a döntő többsége polgári jellegű, egy hibrid volt (EU support to AMIS II – Darfur), míg a tisztán katonai jellegű műveletek száma nyolc.

## 2. táblázat

### *Az Európai Unió napjainkban is zajló polgári válságkezelési műveletei<sup>11</sup>*

A MŰVELET NEVE	FŐ	A MŰVELET CÉLJA	A MŰVELET HELYSZÍNE
EULEX Kosovo	2124	A koszovói hatóságok támogatása és segítése rendőri, bírói és vámigazgatási területeken a jogállamiság erősítése érdekében.	Koszovó
EUMM Georgia	392	A stabilizáció, a normalizáció és bizalomerősítés elősegítése, az EU politikai döntéshozóinak informálása.	Grúzia
EUBAM Rafah	8	EU megfigyelői feladatok ellátása	Rafah, a gázai övezet és Egyiptom közötti nemzetközi határátkelőhely
EUJUST LEX	55	A jogállamiság megerősítése	Irak
EUPOL COPPS	99	A Palesztin Nemzeti Hatóság működésének segítése, hatékony helyi rendőri szervezet felállítása.	Palesztin területek

<sup>11</sup> EU operations (Letöltve: 2013. 04. 26.)

<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>

A MŰVELET NEVE	FŐ	A MŰVELET CÉLJA	A MŰVELET HELYSZÍNE
EUCAP SAHEL NIGER	38	A helyi biztonsági erők képességei erősítése, a terrorizmus és a korrupció elleni eredményesebb küzdelem érdekében.	Niger
EUAVSEC	28	EU-támogatás a dzsubai nemzetközi repülőtér biztonságának erősítésére	Dél-Szudán
EUSEC RD CONGO	80	EU-tanácsadás és segítségnyújtás a biztonsági szektor reformja céljából.	Kongói Demokratikus Köztársaság
EUPOL RD CONGO	56	EU rendőri művelet az igazságügyi és rendőri terület reformja érdekében.	Kongói Demokratikus Köztársaság
EUCAP NESTOR	42	Regionális jellegű kiképző művelet, melynek célja a Nyugat-indiai Óceán és az Afrika szarva térségében elhelyezkedő nyolc ország tengeri képességeinek és parti őrségeinek erősítése.	Dzsibuti
EUPOL AFGHANISTAN	525	EU rendőri művelet az önállóan és eredményesen működő helyi rendőrségi felállítására érdekében.	Afganisztán

Az Európai Biztonsági Stratégia végrehajtásáról szóló jelentés (2008) tartalmazza azt a tagállami kötelezettségvállalást, hogy az Unió országai nemzeti polgári válságkezelési stratégiákat dolgoznak ki, többek között a missziós támogatás, a költségvetés-tervezés, a gyorsan telepíthető szakemberek csoportjának kialakítása érdekében. (Meg kell jegyezni, hogy Magyarország még mindig adós a stratégia kidolgozásával.) A jelentés összességében a következő célkitűzést szabja a polgári válságkezelő missziók elé: „...a polgári missziók tekintetében képesnek kell lennünk arra, hogy különféle képességekkel és szakértelemmel rendelkező, képzett személyzetet állítsunk össze, hogy rövid határidőn belül telepíteni tudjuk őket, valamint arra, hogy hosszú távon is a műveleti helyszínen tudjuk tartani őket.”<sup>12</sup>

Egy-egy válság kitörését követően az arra adott EU-válasz nagymértékben eltérhet mind a válaszreakció idejében, mind a válasz tartalmában. Például a grúziai válság (2008) időszakában, a tervezési időszakot követően rendkívül rövid idő alatt (gyakorlatilag egy hónap) sikerült a műveleti helyszínen megkezdeni a polgári monitoring

12 Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. A biztonság megteremtése a változó világban. Brüsszel, 2008. december 11.S407/08 (Letöltve: 2013. 04. 23.)  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf)



tevékenységet, míg ez például a szomáliai kalózok elleni katonai művelet megkezdése esetén (ha beleszámítjuk a kalóztevékenység észlelését és eszkalálódását is) évekig tartott. Mégis leszögezhető, hogy a műveletek különbözőségeitől függetlenül kialakult mind a katonai, mind a polgári válságkezelésnek az a struktúrája, tervezési és irányítási rendszere, amelynek ismerete nélkül nehezen érthető meg az EU válságkezelése.

A KBVP olyan problémákkal és kihívásokkal foglalkozik, amelyekre – azok jellege szerint – katonai vagy polgári, esetenként katonai és/vagy polgári válasz adható. Nem véletlen, hogy a polgári válságkezelési mechanizmusok és eljárások – a végeredmény jellegétől eltérően – nagyon hasonlóak a katonai eljárásokhoz. A katonai válságkezelés tervezési eljárásai a NATO-eljárásokból merítkeznek, hiszen az EU tagállamok döntő többsége NATO-tag (azon országok pedig, amelyek pedig nem tagjai a Szövetségnek, a békepartnerségi program keretében folytatott közös gyakorlatok és éles műveletek alapján tisztában vannak a NATO eljárásokkal).

Adott tehát egy jól bevált NATO katonai válságkezelési műveleti tervezési rendszer, amit az EU – kisebb módosításokkal – a saját képére formált és ezt az eljárásrendszert az EU polgári válságkezelése is átvette. Ebben természetesen nagy szerepet játszott, hogy a polgári válságkezeléssel foglalkozó szervezetekben jelentős számú katonai tervező múlttal rendelkező személy dolgozott és dolgozik. Felvetődik természetesen a kérdés: vajon mennyire működik jól a polgári válságkezelésben egy, a katonai műveletek tervezésére használt és jól bevált tervezési mechanizmus?

### *Az Európai Unió polgári válságkezelésben részt vevő szervezetei és azok eljárásai*

Az EU külpolitikájának irányítását napi szinten a tagállamok nagyköveteiből álló Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB) végzi.<sup>13</sup> A PBB hetente kétszer ülésezik. Figyelemmel kíséri a nemzetközi biztonságpolitikai helyzetet, állásfoglalásokat készít az Európai Tanácsnak,<sup>14</sup> és figyelemmel kíséri a Tanács határozatainak betartását. A Tanács felhatalmazása alapján a PBB politikai kérdésekben dönt, és stratégiai szinten irányítja a válságkezelést, azaz dönt egy-egy adott polgári vagy katonai válságkezelő művelet megindításáról és a művelet teljes időtartama alatt végrehajtja annak politikai ellenőrzését. Az Európai Tanács és a Politikai és Biztonsági Bizottság azok a szervezetek, amelyek mind a polgári, mind a katonai válságkezelő műveletek tervezését, végrehajtását és irányítását ellenőrzik. Az alsóbb szintű, tervezéssel és irányítással foglalkozó szervezetek – a Válságkezelő és Tervező Igazgatóság kivételével – gyakorlatilag kizárólag a válságkezelés katonai vagy polgári aspektusaival foglalkoznak.

A Polgári Válságkezelésért Felelős Tanács (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM) a közös kül- és biztonságpolitika nagykövetségi szintű döntés-előkészítő és koordinációs testülete, a PBB felügyelete alatt működő állandó bizottság.

A megfelelő és hatékony tervezési eljárások, módszerek, parancsnoklási struktúrák és parancsnokságok megléte kulcsfontosságú követelmény a polgári válságkezelésben.

---

13 Political and Security Committee – PSC

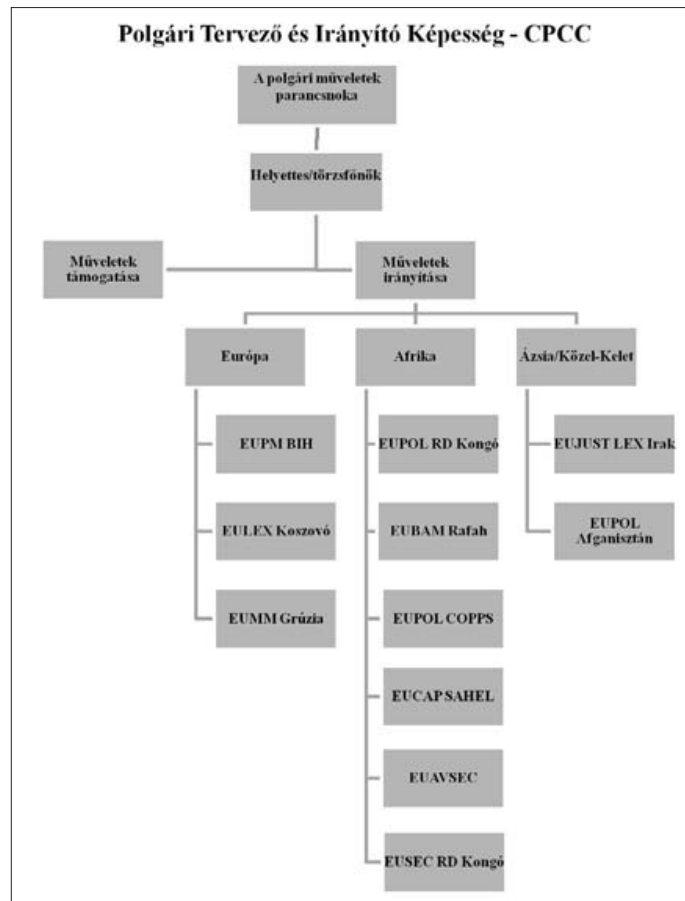
14 Council of the European Union

Az 1. ábra a polgári válságkezelés fontosabb szervezeteit mutatja be a legfőbb döntéshozó szervezettől, az Európai Tanácstól a műveleti területen felállított területi irodáig.



1. ábra

A fent említett sokrétű feladatok tervezésére és irányítására az EU 2007 augusztusában döntést hozott a Polgári Tervező és Irányító Képesség<sup>15</sup> (PTIK) nevű szervezet felállításáról a Tanács Titkárságán belül (ld. 2. ábra).



2. ábra

15 The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC) updated April 2011 CPCC/04 (Letöltve: 2013. 04. 24.) [http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf)

Az új szervezet felállításának nehézségei (amelyek elsősorban a szakértőkkel való feltöltés és a műveleti képesség elérése kapcsán jelentkeztek) oda vezettek, hogy a napjainkra is csak mintegy 60 fős, igazgatóság szintű szervezet 2008 nyarára került „bevethető” állapotba, ekkor pedig a grúziai válság azonnal nyilvánvalóvá tette a PTIK hiányosságait. A legnagyobb probléma az időhiány, az állomány tapasztalatlansága, valamint nem teljes feltöltöttsége volt. A PTIK nem volt képes a tervezési feladatok végrehajtására, ezért azonnal a Katonai Törzs segítségét kérte. A Katonai Törzs ideiglenesen 30 tervező szakembert biztosított a PTIK részére, így vált lehetővé a monitoring-művelet rendkívül rövid időn belüli megindítása. Körülbelül egy hónapos tervezés után, két hét alatt sikerült a művelet megkezdéséhez minimálisan szükséges erőket telepíteni.

Szakértői szemmel az is kijelenthető, hogy a grúziai monitoring művelet<sup>16</sup> tervezése elhibázott volt abból a szempontból, hogy Grúziában egy viszonylag gyors lefolyású fegyveres konfliktust követő békeművelet megindításáról volt szó, ami kifejezetten katonai jellegű művelet, de legalábbis sokkal jobban illeszkedik a katonai műveletek sorába, mint az EU sok más, katonai eszközökkel végrehajtott humanitárius jellegű művelete.

Az, hogy végül az a döntés született, hogy az EU nem katonai, hanem polgári műveletet indít, egyértelműen politikai döntés volt. Az EU nem kívánt az egyik legnagyobb gazdasági partnerével konfrontálódni, nem kívánt katonai erővel megjeleni a térségben. A politikai döntésnek viszont az volt a következménye, hogy egy olyan szervezetre bízta a feladatot, amely a katonai jellegű válsághelyzettel önállóan nem tudott megbirkózni. A grúziai válságkezelés azt is megmutatta, hogy milyen vékony a lehet határmezsgye a katonai és polgári válságkezelés között, különösen a műveletek tervezési fázisában.

A PTIK legfontosabb feladatai a következők:

- Kidolgozza a válságkezelési koncepciókat (CMC).
- Kidolgozza a rendőrségi vagy polgári stratégiai opciókat (PSO/CSO).
- Stratégiai szinten kidolgozza a műveletet.
- Megalakítja a művelethez szükséges erőket (Force Generation).
- Kidolgozza az erők alkalmazási eljárásrendjét (Rules of Engagement).
- Segítséget nyújt a művelet vezetőjének a műveleti terv (OPLAN) kidolgozásában.

Az EU tanult a grúziai válságkezelés tervezési hiányosságaiból: hamarosan döntés született arról, hogy egy olyan új szervezetet kell létrehozni, amely jobban figyelembe veszi az EU-ban egyre jobban elfogadottá váló átfogó megközelítést,<sup>17</sup> azaz a katonai és polgári területek szorosabb összefonódását.

Az átfogó megközelítés nyilvánvalóan csak akkor nyer tartalmat, ha léteznek olyan szervezetek, amelyekben a problémák katonai és polgári megközelítése együtt, közösen történik.

---

16 EUMM Georgia

17 Comprehensive approach



Az Európai Tanács, illetve a PBB szintje volt az első és az utolsó, ahol a kérdéseket nem különítették el polgári és katonai aspektusuk alapján. A két szervezet döntéseit követően a parancsnoki láncnak megfelelően vagy a katonai, vagy a polgári tervezési folyamatok indultak meg, a katonai-polgári együttműködés, a közös gondolkodás csak informális szinten valósult meg.

A korábban bemutatott EUMM-Georgia műveleten kívül fontos megemlíteni az EU által indított Biztonsági Szektor Reform programokat, amelyek átfogó, holisztikus megközelítést igényelnek.<sup>18</sup> Ezek a programok – a védelmi szektoron kívül – a rendfenntartás, a jogi rendszer, a hírszerzés és a kormányzat más területeit is érintik. Az átfogó megközelítés kényszere hozta létre a polgári-katonai koordináció fogalmát is,<sup>19</sup> amely rövid időn belül intézményesült a Válságkezelő és Tervező Igazgatóság (VTI)<sup>20</sup> 2009-es megalakításában.

Az új szervezet bázisát az Európai Tanács VIII. és IX. főigazgatóága adta.<sup>21</sup> A szervezet létrehozása óriási előrelépés volt, hiszen a Katonai Törzsben már jó ideje működő Polgári Katonai Sejt<sup>22</sup> későbbi magába olvasztásával olyan új, közös szakmai szervezet alakult, amelyben civil szakemberek és katonák közösen tudják a felmerülő problémákat vizsgálni.

Fontos megemlíteni, hogy a VTI nem előjáró szervezete sem a Katonai Törzsnek, sem a polgári műveletekért felelős Polgári Tervező és Irányító Képességnek. VTI legfontosabb feladata a válságkezelés tervezésekor az ún. válságkezelési koncepció<sup>23</sup> kidolgozása majd a műveletek végrehajtása során, illetve a műveletek befejezését követően összegyűjtött következtetések, tapasztalatok levonása<sup>24</sup>. A válságkezelési koncepció elkészítésekor a VTI javaslatot tesz a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, hogy a kialakult helyzetben milyen katonai vagy polgári (esetleg közös) válságkezelési eszközöket érdemes és lehet alkalmazni. A válságkezelési koncepció PBB elé kerül és a testület döntését követően két különböző csatornán folyik a már alapvetően két eltérő jellegű (polgári vagy katonai) tervező tevékenység (lásd a 3. ábrát a következő oldalon).

A felső sorban a katonai válságkezelés tervezési folyamata látható, míg alatta a polgári változat. Ezen a szinten már teljes elkülönülés figyelhető meg, formálisan a két folyamat nem kapcsolódik többé össze. A katonai vonalon a CIVCOM párja a Katonai Bizottság (KB), amelynek tagjai a tagállamok vezérkari főnökei.<sup>25</sup> A vezérkari főnökök évente általában kétszer üléseznek, távollétükben az állandó katonai képviselők adnak katonai tanácsokat és ajánlásokat a PBB-nek. A Katonai Törzs kidolgozza, a Katonai Bizottság pedig véleményezi a válság kezelésére irányuló

18 Security Sector Reform – SSR

19 Civil-Military Coordination – CMCO

20 Crisis Management and Planning Directorate – CMPD

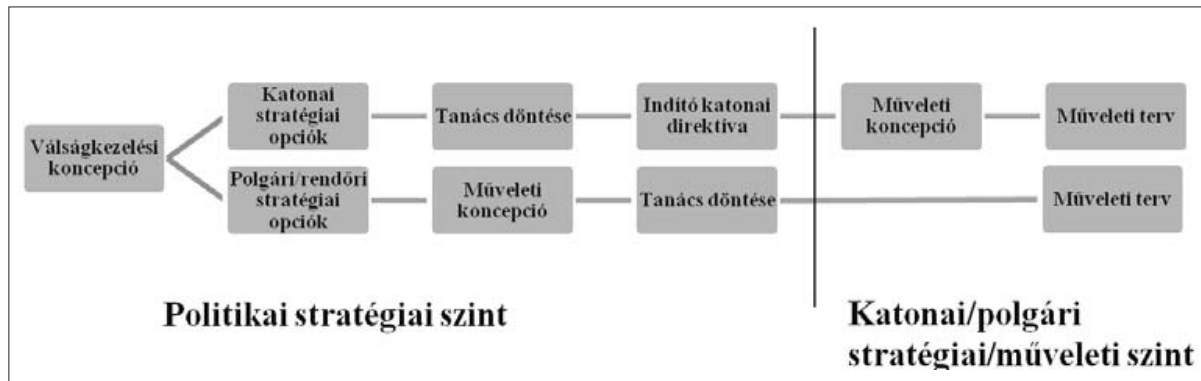
21 DGE E VIII és DG E IX

22 CIVMIL Cell

23 Crisis Management Concept – CMC

24 Lessons learned

25 Military Committee – MC

3. ábra<sup>26</sup>

Katonai Stratégiai Opciókat.<sup>27</sup> A polgári vonalon ugyanazt a feladatot a Polgári Tervező és Irányító Képesség hajtja végre a Polgári/Rendőri Stratégiai Opciók<sup>28</sup> kidolgozásával.

Az opciók kidolgozása során a szakértők – felhasználva a hírszerzési és más forrásokból rendelkezésre álló információkat – elemzik a kialakult helyzetet, és a jelentés végén általában két-három opciót dolgoznak ki az adott válság kezelésére. Ezeknek az opcióknak bemutatják az előnyeit és hátrányait, így segítve a PBB tagjait a döntéshozatalban.

A katonai és a polgári műveleti tervezés azonban néhány pontban lényegesen eltér. Az ábrán függőleges vonal választja el a „brüsszeli” politikai stratégiai szintet a katonai/polgári stratégiai/műveleti szinttől. A polgári válságkezelési folyamatban a Polgári Tervező és Irányító Képesség felel a tervezésért és a polgári műveletek vezetéséért is, tehát a műveleti koncepció<sup>29</sup> kidolgozása is a PTIK feladata, míg a művelet kijelölt parancsnokára vár a műveleti terv (Operation Plan – OPLAN) kidolgozása. A katonai tervezés abban tér el, hogy a Katonai Törzs csak a műveletet indító katonai direktíva (Initiating Military Directive – IMD) kiadásáért felelős, és ettől a ponttól kezdődően a művelet kinevezett parancsnoka felelős a műveleti koncepció és a műveleti terv kidolgozásáért. A műveleti koncepció azt tartalmazza, hogy a parancsnok hogyan, milyen módon és milyen eszközökkel kívánja a műveleti célokat elérni, míg a műveleti terv ennek a koncepciónak a teljes és részletes kibontása, gyakorlati kidolgozása. Katonai téren tehát az IMD kiadását követően a Katonai Törzsnek gyakorlatilag nincs ráhatása a műveletre, a kijelölt parancsnok közvetlenül a Politikai és Biztonsági Bizottságnak tartozik felelősséggel, semmilyen formában nincs a Katonai Törzsnek alárendelve.

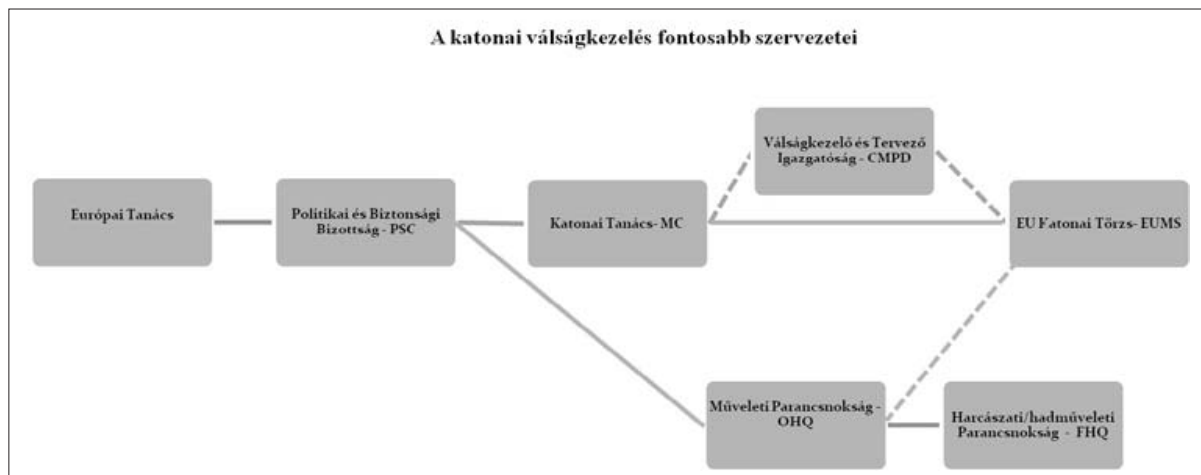
26 Mattelaer, Alexander: The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls, In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2010. Vol. 14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>. p. 6.

27 Military Strategic Options – MSO

28 Civil/Police Strategic Options – CSO/PSO

29 Concept of Operations – CONOPS

Összefoglalva tehát: a PTK közvetlenül tervezi, vezeti és irányítja a polgári műveleteket, míg a Katonai Törzs csak a tervezési folyamatban vesz részt, a katonai művelet megindulásával szerepe „megszűnik”, a továbbiakban irányító szerepet nem játszik. (A 4. ábrán a Katonai Törzs és a Műveleti Parancsnokság közötti szaggatott vonal azt jelzi, hogy nincs alárendeltségi viszony a két szervezet között, a műveleti parancsnok a Politikai és Biztonsági Bizottságnak tartozik felelősséggel.)



4. ábra

Természetesen rendkívül fontos, hogy a műveletek indításakor megfelelő erő és eszköz álljon a parancsnok rendelkezésére a feladat sikeres végrehajtásának érdekében. Már a műveleti koncepció kidolgozásakor elkészül az erő- és eszköz igénylista<sup>30</sup> és informális szinten megindul az erőgenerálás<sup>31</sup> folyamata.

A brüsszeli tervezőknek már a tervezés kezdeti időszakában tudniuk kell, hogy körülbelül milyen erővel és eszközzel hajlandóak a tagállamok részt venni az adott válságkezelő műveletben. A tervezési folyamat során készülhetnek bármilyen nagyszabású tervek, ha az erők létrehozása érdekében kezdeményezett konferencián végül nem történik elegendő mennyiségű és minőségű erő felajánlása a tagállamok részéről. Ugyancsak fontos a művelet parancsnokának értesítése, valamint a műveleti parancsnokság részleges aktivizálása a műveleti terv időbeni kidolgozásának megkezdése érdekében. Ha ugyanis minden előírt tervezési folyamat szigorúan egymást követ és nem folyik ún. párhuzamos tervezés,<sup>32</sup> akkor értékes idő veszhet el.

A fentiekben bemutatott és részletezett tervezési folyamatok és lépések ugyanakkor nem kötelező érvényűek, a körülményeknek megfelelően bizonyos fokú rugalmassággal alkalmazhatók.

30 Statement of Requirements – SOR

31 Force generation

32 Parallel planning

*Az Európai Külügyi Szolgálat és a válságkezelő platform létrehozása*

A Lisszaboni Szerződés alapján az utóbbi időszak kétségtelenül legnagyobb vívmánya az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének és irányítása alatt az Európai Külügyi Szolgálat<sup>33</sup> (EKSz) létrehozása. A főképviseelő, Catherine Ashton bárónő, kettős szerepet tölt be: egyrészt közös kül- és biztonságpolitikai mandátumot kapott a Tanácsban, másrészt a Bizottság külügyekért és külkapcsolatokért felelős alelnökének tisztét látja el. A főképviseelő egyben a Külügyek Tanácsának is elnöke, ezen felül ő képviseli nemzetközi szinten az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika<sup>34</sup> területén; munkáját a Tanács és a Bizottság tisztviselőiből, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatok tagjaiból álló, Európai Külügyi Szolgálat segíti.<sup>35</sup>

Az EKSz megalakulásával minden, a válságkezelés tervezésében (és polgári vonalon az irányításában is) résztvevő szervezet egységes központi irányítás alá került. A dolgozatban bemutatott szervezetek közül az alábbiak lettek tagjai az ún. válságkezelő platformnak (EEAS Crisis Platform):

- Válságkezelő és Tervező Igazgatóság.
- Katonai Törzs.
- Polgári Tervező és Irányító Képesség.

*Következtetések, javaslatok*

Az EU Biztonsági stratégiájában megfogalmazott veszélyek és kockázatok elemzése arra mutat, hogy a jövőben nem lehet tisztán katonai vagy polgári módszerekkel kezelni a kialakuló válságokat. Az ún. szürke zónában a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a proliferáció, a kudarcállamok okozta válságok kezelésére nem jó megoldás az, hogy az EU választani kényszerül a katonai vagy a polgári válságkezelés között.

Az EU válságkezelésről alkotott felfogása az átfogó megközelítés térnyerésével ugyan sokat változott az utóbbi időszakban, azonban ezek a változások nem elégségesek. További (szervezeti, illetve eljárás-technikai) változások végrehajtása válik szükségessé a közeljövőben a sikeres válságkezelés érdekében.

Az új kihívások várhatóan egyre több hibrid (ti. polgári/katonai) jellegű műveletet igényelnek és ezekre a változásokra mind a szervezeteknek, mind a válságkezelő eljárásoknak készen kell állniuk. A jövőben – a művelet koncepciójának kidolgozásától kezdve, annak tervezési szakaszán át, egészen a végrehajtásáig – nagy valószínűséggel erőteljesebben kell kombinálni a polgári és a katonai szakértelmet.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az EU gyorsan tanul a hibáiból, ami reményt ad arra, hogy folytatódnak a jó irányba tett lépések. A tanulási folyamat

---

33 External Action Service – EEAS

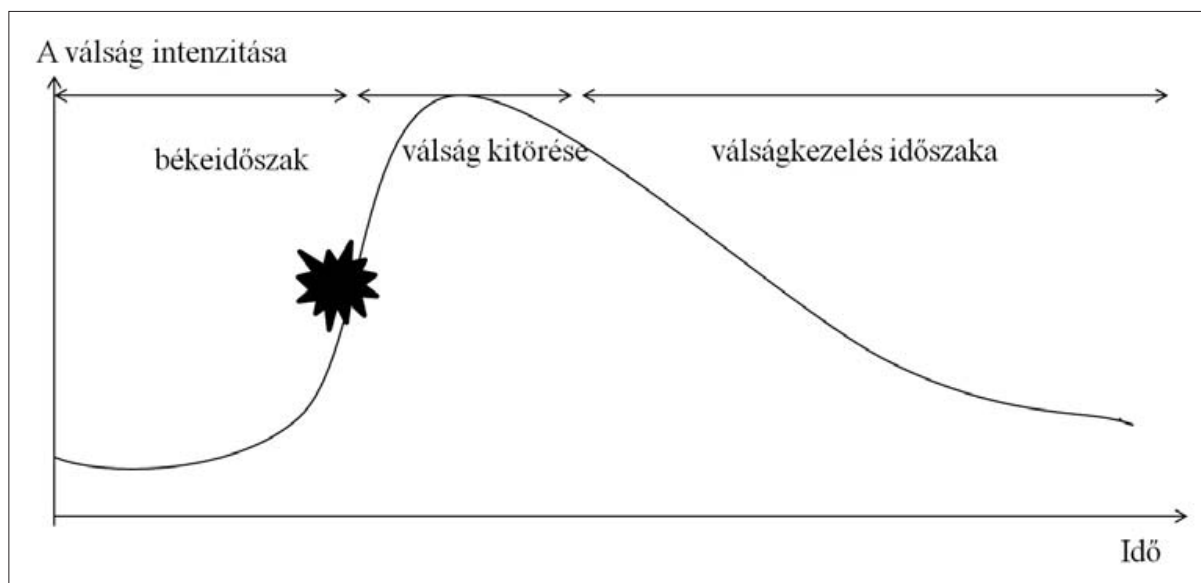
34 Common Security and Defence Policy – CSDP

35 Lakatos Zsolt: Az Európai Unió hírszerzésének jelenlegi helyzete és jövőbeni kihívásai. Hadtudomány 2013/1-2. p.14. ISSN 1215-4121

azonban viszonylag hosszú, és – mint minden bürokratikus szervezetnél – időbe telik. Az EU esetében ez várhatóan években mérhető folyamat lesz.

***Javaslat a válságkezelő művelet tervezési folyamatára,  
az EU válságkezelési platform szervezeti módosítására***

- Amennyiben nem váratlanul kialakuló válsághelyzetről van szó (például természeti katasztrófa) az 5. ábrán látható haranggörbe jól mutatja a válság intenzitásának változását az idő függvényében a válságkezelés időszakának kezdete a válság tetőpontját meghaladó időpontban kezdődik, azonban művelet sikerét annak megtervezése döntően befolyásolja. A tervezést nem elégséges a válság kitörésének időszakában megkezdeni. Már a békeidőszakban szükséges a hírszerzési és más információk alapján megkezdeni a korai tervezést, még akkor is, ha ez a folyamat a tervezés korai szakaszában befejeződik. (A tervezés korai befejezését indokolhatja a válság megszűnése vagy akár politikai döntés arról, hogy az EU – noha tisztában van a válság EU érdekekre gyakorolt hatásával – nem kíván annak megoldásában aktív szerepet játszani.) A kellő időben megindított óvatos tervezés<sup>36</sup> tehát kulcsfontosságú a válságkezelő művelet megindításában és későbbi sikeres végrehajtásában. A feladat végrehajtásához olyan kis létszámú, flexibilis, különböző szakterületeket képviselő polgári és katonai szakértőkből álló szervezet létrehozása szükséges, amely képes elemezni a kialakult helyzetet és a válság eszkalálódása esetén egy nagyobb létszámú tervező csoport magját alkotni.



4. ábra

36 Prudent planning



- A válságkezelésre már békeidőben, azaz a válság kitörése előtt meg kell kezdeni a felkészülést. A polgári válságkezelés – a katonai válságkezeléssel szemben – ezen a téren több hiányossággal küzd. Először nemzeti szinten kell kijelölni és felkészíteni azokat a szakembereket (rendőröket, bírákat, ügyészeket, büntetés-végrehajtási és polgári védelmi szakembereket, humanitárius műveletben részt vevő munkatársakat), akik egy-egy válság kialakulását követően, megfelelően az igényeknek, rövid időn belül mozgósíthatóak és telepíthetőek a műveleti területen. A nemzeti felkészítésen túl ezeknek a szakembereknek EU szinten egységes nemzetközi kiképzést és felkészítést is kell kapniuk, csak így küszöbölhetőek ki a különböző színvonalú nemzeti felkészítés hiányosságai.
- A jövőben várhatóan nagyobb számban indított közös polgári és katonai műveletek sikeres végrehajtása érdekében szükséges a tervezési folyamatok egységesítése, az elkülönülő tervezési folyamatok megszüntetése. A közös irányítás elengedhetetlen, és szükségessé teszi egy közös parancsnokság/központ létrehozását.<sup>37</sup> A műveleti szükségszerűség már sok alkalommal felszínre hozta ezt az igényt, ami azután bizonyos EU tagállamok ellenkezésén megbukott, mert nem kívánták az EU-t a NATO konkurensként látni. A politika azonban nem állhat örökké az útjában a szükségszerű és elkerülhetetlen fejlődésnek, hiszen az EU-nak szüksége van állandó műveleti parancsnokságra. Katonai vonalon erre a feladatra jelenleg öt nemzeti parancsnokság van kijelölve, ezen kívül a brüsszeli Műveleti Központ is aktivizálható, továbbá a NATO-EU közötti „Berlin Plusz megállapodás” alapján a Szövetséges Hatalmak Európai Legfelsőbb Parancsnoksága<sup>38</sup> is alkalmazható. Ezek a megoldások működőképesek, de korántsem tökéletesek. A Műveleti Központ csupán keretállománnyal rendelkezik, aktivizálása, feltöltése elsősorban a Katonai Törzsből történik, ami megbénítja annak működését. A nemzeti parancsnokságok szintén keretállománnyal rendelkeznek, aktivizálásuk esetén sok időbe telik a szervezet feltöltése a többnemzeti kiegészítő erővel, a tervezési folyamat beindítása rendkívüli erőfeszítéseket igényel. A NATO-parancsnokság használata pedig egyszerűen azt jelzi, hogy az EU nem képes a maga által vállalt feladatokat ellátni, erre külső segítséget kénytelen igénybe venni. Polgári vonalon a Polgári Tervező és Irányító Képesség ugyan parancsnokságként működik, felügyeli és irányítja a polgári műveleteket, de 60 fős létszámával komolyabb előzetes előrejelző és tervező tevékenység nem várható tőle. Az állandó parancsnokság felállítását politikai okokból ellenző országok talán könnyebb szívvel tudnának felvállalni egy közös, állandó katonai-polgári műveleti parancsnokságot, amelynek feladata minden EU-t érintő válságkezelési művelet tervezése, vezetése és irányítása. A lisszaboni

37 Ioannides, Isabelle: EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector. (November 17, 2010). EU CRISIS MANAGEMENT: INSTITUTIONS AND CAPABILITIES IN THE MAKING, p. 47., E. Greco, N. Pirozzi, and S. Silvestri, eds., Quaderni IAI, November 2010. (Letöltve: 2013. 04. 26.) <http://ssrn.com/abstract=1812943>

38 Allied Command Operations – ACO

szerződés alapján felállított Európai Külügyi Szolgálaton belül működő válságkezelési platform megadja a szorosabb polgári és katonai együttműködés lehetőségének kereteit, de ez csak a kezdeti lépés az integrált polgári-katonai válságkezelés irányába.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Presidency conclusions of Cologne, European Council, 1999. június 3–4. (Letöltve: 2013. 04. 26.)  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm)
- Az Európai Biztonsági Stratégia. (Letöltve: 2013. 04. 23.)  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf)
- Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. Brüsszel, 2008. december 11. S407/08  
(Letöltve: 2013. 04. 23.)  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf)
- EU Council Secretariat, European Security and Defence Policy: The civilian aspects of crisis management 2009 CIV/3 (Letöltve: 2013. 04. 24.) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf)
- Az Európai Unió Tanácsa Brüsszel, 2008. április 15. 6655/08: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Letöltve: 2013. 04. 23.) <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.hu08.pdf>
- EU operations (Letöltve: 2013. 04. 26.)  
<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>
- Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. (A biztonság megteremtése a változó világban) Brüsszel, 2008. december 11. S407/08 (Letöltve: 2013. 04. 23.)  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf)
- Lakatos Zsolt: Az Európai Unió hírszerzésének jelenlegi helyzete és jövőbeni kihívásai. Hadtudomány 2013/1-2. ISSN 1215-4121
- The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC) updated April 2011 CPCC/04 (Letöltve: 2013. 04. 24.)  
[http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222515/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_en.pdf)
- Mattelaer, Alexander: The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls. In: Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue, 2010. Vol. 14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>. p.6.
- Ioannides, Isabelle: EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector. (November 17, 2010). EU CRISIS MANAGEMENT: INSTITUTIONS AND CAPABILITIES IN THE MAKING, p. 47., E. Greco, N. Pirozzi, and S. Silvestri, eds., Quaderni IAI, November 2010. (Letöltve: 2013. 04. 26.) <http://ssrn.com/abstract=1812943>