

Prof. Dr. Eduardt Picker, Tübingen

Betriebsverfassung und Arbeitsverfassung

In: Recht der Arbeit

Heft 4, 2001

S. 259-292

(zitiert als Picker in RdA)

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Eine bessere Betriebsverfassung?

In: AuR

Heft 1/2001

S. 1-8

(zitiert als Däubler in AuR)

BT- Drucks 14/5741

Gesetze

- Betriebsverfassungsgesetz 1972
- Betriebsverfassungsgesetz 2001
- Wahlordnung 1989
- Wahlordnung 2001
- BAG vom 25. 03. 1992 AP Nr. 48 zu § 5 BetrVG 1972
- BAG vom 12. 10. 1976 AP Nr. 1 zu § 8 BetrVG 1972

Tóth Gergely

Hidegháborútól Helsinkig – Az CFSP/ESDP egy évtizede

I. A hidegháború végétől Maastrichtig

A hidegháború végeztével Nyugat-Európa biztonság- és védelempolitikai képe meglehetősen zavaros volt; Három lényeges kérdést kellett megválaszolni a Európa hatalmainak:

1. A szovjet fenyegetés elmúltával továbbra is fenn kívánják-e tartani az elmúlt évtizedekben kialakult közös védelmi rendszert?

2. Ha igen, úgy az Egyesült Államoknak mindebben milyen szerepet szánunk — a kérdést a másik oldalról megközelítve, az Egyesült Államok milyen szerepet vállal a jövőben Európa biztonságának garantálásában, és meddig érzi elfogadhatónak egy ezzel párhuzamos, önálló európai biztonsági- és védelmi azonosság (ESDI) megteremtését.

3. Ha az ESDI ténylegesen megteremthető, akkor ez melyik szervezeten keresztül történjen meg?

A tényleges helyzet röviden felvázolva a következőképpen festett: A NATO továbbra is megmaradt vezető szervezetnek, lévén hogy egyedül ez a szövetség volt képes mindenre kiterjedő garanciát biztosítani a kontinensnek a fenyegetések teljes skálája ellen. A WEU 1984-es újraélesztése után igaz, csak kisebb műveletekben (Operation Cleansweep, 1987)¹ vett részt, és ténylegesen

¹ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 24. old.

hiányzott a kapacitása akárcsak egy alacsony intenzitású regionális konfliktus kezeléséhez is, mindenesetre sok európai ország ebben a szervezetben látta a hidegháború utáni önálló európai biztonságpolitika lehetséges keretét. Rövid ideig az EBESZ is szóba került mint lehetséges keretszervezet, ez azonban már a kezdetektől nem csak több nagyhatalom támogatásának hiányában, hanem annak a ténynek is köszönhetően, hogy Oroszország is tagja a szervezetnek, irreálisnak bizonyult. Létezett továbbá az EK külpolitikai egyeztető szerve, az európai politikai kooperáció (EPC), amely 1983 óta³ elméletileg kisebb súlyú biztonságpolitikai kérdések kezelésére is fel volt hatalmazva, ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban azonban nagyon kevésbé élt.⁴

Az Bush-kormányzat sietett megnyugtatni európai partnereit (1990, Key Largo, Florida), hogy nem hagyja őket magára a közvetlen fenyegetés elmúltával, és hogy a NATO továbbra is biztosítani fogja Európa védelmét. Ezt különösen azok az európai országok üdvözölték, amelyek nem rendelkeztek saját atomtűzterővel, vagy pedig méretüknél (haderejükénél) fogva érdekeltek voltak valamiféle közös biztonsági rendszer fenntartásában. Közülük is a leginkább Németország volt, amely üdvözölte a továbbra is fenn tartandó amerikai jelenlétet a kontinensen. Amellett, hogy a szövetség további fenntartása biztosította az ország védelempolitikájának egyébként hiányzó nukleáris dimenzióját (amely nélkül kevésbé képzelhető el hatékony és hiteles védelmi doktrína), Németország magának a szervezeten belül tartásával eloszlatta a különösen Franciaország részéről az újraegyesítést követően feltámadt

² G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 41. old.

³ Paul Neville-Jones: The Genscher-Colombo proposals on European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 20, 1983.

⁴ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 26. old.

félelmeket a német külpolitika esetlegesen újra „nagyhatalmivá” válásáértől.⁵

A Bush-adminisztráció másrésztől növekvő gyanakvással figyelte Franciaország kísérletét az ESDI megerősítésére. Azután ugyanis, hogy Mitterand kísérletei 1990-91-ben kudarcot vallottak a NATO radikális stratégiai felülvizsgálatára és az Európai Konföderáció terve is kudarcot vallott,⁶ a francia politika hozzálátott egy, a NATO-val párhuzamos, ám attól különálló európai biztonsági rendszer megteremtéséhez, az EK-ra és a WEU-ra alapozva.

Már ezekben a kezdeti az időkben láthatóvá vált, hogy, elmentében más közös európai projectekkel, a védelempolitika területén mindössze négy szereplő mozgását kell nyomon követnünk, ha meg akarjuk érteni a folyamatokat: A „hagyományos” három európai nagyhatalmat, Nagy-Britanniát, Franciaországot és Németországot, valamint a negyedik, Európán kívüli „európai” hatalmat, az Egyesült Államokat — az elmúlt évtizedben e négy hatalom konstellációja határozta meg Európa biztonságpolitika képét.

Mielőtt azonban hozzáfognék a konkrét történeti események és a tények vizsgálatához, meg kell, hogy válaszoljak egy kérdést: A fenti európai hatalmak (és őket támogatva, természetesen, a többi, kisebb EU tagállam) miért ragaszkodtak saját biztonsági szervezetük létrehozásához, ahelyett, hogy a NATO „európai szárnyát” erősítették volna, és az Egyesült Államokkal szemben próbáltak volna az Észak-atlanti Szövetség keretein belül nagyobb autonómiát kiharcolni? A válasz erre mindenképpen többrétű:

⁵ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 26. old.

⁶ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 27. old.

Először is, van egyfajta „kisebrendűségi érzés” Európa államaiban „nagy kisöccsükkel,” az Egyesült Államokkal szemben. Különösen igaz ez katonai téren, ahol a XX. század három nagy európai konfliktusát (világháborúk, hidegháború) mindig csak Amerika segítségével voltak képesek eldönteni. Úgy vélem, Európa politikusai egyszerűen el sem tudják képzelni, hogy egy katonai szövetségben akár egységes fellépéssel is ellensúlyozhatnák Amerika befolyását. (Tegyük még hozzá, ennek az érzésnek a kialakításában az elmúlt tíz év történései is jelentős szerepet játszottak, mint az majd látható lesz.) A fenti felfogás nyilvánvaló következménye, hogy ezek az államok úgy érzik, csak akkor lehet igazi befolyásuk a biztonságpolitika (legalább egyes) kérdéseire, ha az azokat megoldani hivatott szervezetből kihagyják az Egyesült Államokat.

A másik magyarázat a három európai nagyhatalom viszonyában keresendő; Mint az majd később kifejtem, bár különböző indokkal, de mind Franciaországnak, mind Németországnak nemzeti érdeke a szorosabb európai integráció, a biztonság- és védelempolitika területén is. Természetes tehát, hogy ők az ESDI fő mozgatói. Annál is inkább, mert (mint szintén látható lesz később) mindketten úgy érezhetik, a NATO-ban a britek tényleges súlyuknál jobban vannak képviselve, és ezzel az európai szövetségesek között háttérbe szorítják őket. Ebből a helyzetből az egyik kiút valóban egy új szervezet létrehozása. Nagy-Britannia számára pedig mindezek után a kérdés így vetődik fel: Az ESDI meg fog valósulni (bárhogyan is próbáljuk lassítani a folyamatot), csak az a kérdés, velünk, vagy nélkülünk? Mivel a brit politikának ősidőktől fogva fő félelme, hogy valaki a kontinensen hegemoniát szerez, majd ezt a szigetországra is ráerőlteti, így egyetlen logikus megoldás kínálkozik — Nagy-Britanniának kell a kezdeményezés élére állnia, ezzel őrizve meg pozícióit. Tehát Nagy-Britannia is támogatja az ESDI-t, bár megint csak más okokból, mint kontinentális partnerei.

II. Maastricht

1991 júniusára, amikor a Kormányközi Konferencia a Politikai Unióról (IGC) döntő szakaszához érkezett, a részt vevő EK tagországok többsége már magáévá tette az eredetileg német-francia kezdeményezésként 1990 végén Rómában született indítványt, miszerint a létrehozandó Európai Unió (EU) tartalmazzon közös kül- és biztonságpolitikát is.⁷

Az idáig vezető út azonban nem volt zökkenőmentes: Franciaország és Németország, bár mindkét ország támogatta a tervezetet, véleménye mégsem egyezett teljesen. Franciaország továbbra is vezető szerepre törekedett, és tehetett ezt annál könnyebben, hiszen Németországtól eltérően csak igen lazán kapcsolódott a NATO struktúrájához, és számára azt amerikai csapatok kontinensen maradása sem feltétlenül volt létfontosságú. Németország ezzel szemben sokkal inkább féltette transzatlanti kapcsolatait, ennek megfelelően kevésbé volt hajlandó szembehelyezkedni az ekkor még igen erősen megfogalmazódó — egy önálló európai védelmi identitással kapcsolatos — amerikai félelmekkel. Végül is mindkét ország egyetértett abban, hogy a WEU-t kell megbízni a közös védelempolitika irányításával, egészen addig, amíg lehetségessé nem válik a Római Szerződés és a Brüsszeli Szerződés összeolvasztása.

A Jacques Delors által vezetett EK Bizottság az Öbölháború tapasztalatai alapján amellet érvelt, hogy a WEU helyett az EU-n belül valósítsák meg a tervet, ez az elképzelés Nagy-Britannia ellenállásán azonban megbukott.⁸ A britek nyilvánvalóan kényel-

⁷ Boled, Anand & Wessel, R. Anand: *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*. Dordrecht

⁸ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 48. old.

metlenül érezték volna magukat, ha védelmi és biztonsági kérdésekben bármiféle szupranacionális szerv befolyása érvényesül, és sokkal nyugodtabbak voltak így, hogy a WEU alapvetően kormányköziségre épülő struktúráján belül sikerült tartaniuk a kérdést.

A kialakult, meglehetősen ellentmondó elképzelések közepe végül is két lehetséges megoldás kristályosodott ki⁹: Az egyik az 1991 októberében megfogalmazott közös olasz-brit levélben látott napvilágot, lényege pedig az volt, hogy bár elfogadják a kapcsolatot az EU és a WEU között, ez azonban semmiképpen sem gyengítheti a NATO-ban való szerepvállalást. A másik elképzelést a német-francia-spanyol levél tükrözte, amely szerint erős közös kül- és védelempolitikára van szükség, amely a Tanács hatáskörébe lenne utalva, valamint minősített többséggel is működne. Továbbra is ragaszkodtak a WEU szoros integrációjához, valamint későbbi EU-ba való beolvasztásához.

A motiváció az álláspontok mögött világos — Nagy-Britannia számára a NATO struktúrája nagyon is megfelelő volt, hiszen abban tényleges súlyánál jelentősebb szerepet élvezett,¹⁰ illetve az elmúlt évtizedekben igen sikeres volt az Egyesült Államok (a NATO vezető hatalmának), véleményének formálásában. Ha ehhez még hozzátesszük a nyilvánvaló, amerikaiak és britek közötti nyelvi és kulturális hasonlóságot, láthatjuk, hogy Nagy-Britannia számára egy jól működő NATO, az Egyesült Államok vezetése alatt, mindenképpen sokkal csábítóbb lehetőség, mint egy német-francia dominanciájú EU. Nagy-Britannia számára egyébként mindig is rettegett lehetőség volt az, hogy olyan európai integrációban

⁹ Eekelen, W. van: WEU's Post-Maastricht agenda. *NATO Review*, Vol. 40, No. 2, April 1992.

¹⁰ David Chuter: The United Kingdom. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

kell részt vennie, amelyet kontinentális módon, kontinentális szabályok alapján szerveznek és működtetnek. A brit diplomácia évszázadok óta ezért próbálja megakadályozni, hogy Európában bármely nagyhatalom hegemon szerephez jusson.¹¹

Franciaország nagyon sokáig de Gaulle politikai örökségeként vezető szerepre törekedett Európában, bizonyos fokig ellensúlyozandó az Egyesült Államok II. Világháború után megnövekedett befolyását. Egészen 1995-ig (Jacques Chirac elnökké választásáig) azonban, annak ellenére, hogy retorikájában a francia politika mindig az „európai” érdekek védelmezőjeként lépett fel, nagyon gyakran valójában igencsak messze állt az európai politika fő csapásirányától.¹² Franciaország mindig is nagyon kényes volt szuverenitására, és ezzel nagyon gyakran akadályozta a Nyugat-Európát az elmúlt évtizedekben elsősorban jellemző integrációs folyamatot. Ennek megfelelően főleg azért támogatta az ESDI megerősítését, hogy ezzel saját, Amerikától való függését gyengítse. Másrészt az évtized első felében a francia politika arra törekedett, hogy az integrációban vezető szerepet vállalva tartsa kordában hagyományos riválisait, Nagy-Britanniát és Németországot.

Németország helyzete a világháború óta paradox. A német politika számára a nagyobb mozgásteret sohasem a szuverenitás növelése, éppen ellenkezőleg, annak feladása jelentette.¹³ Minél inkább integrálva volt ugyanis Németország valamely területen, annál nagyobb volt a cselekvési szabadsága, egykori ellenfelei ugyanis annál inkább megbíztak benne, minél inkább ellenőrizték az integráción keresztül. Ennek megfelelően, ha Németország katonai té-

¹¹ David Chuter: The United Kingdom. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

¹² Jolyon Howorth: France. 23. old. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

¹³ Johannes Bohnen: Germany. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

ren is újra „nagyhatalommá” akart válni Európában, akkor mindenképpen szükséges volt számára, hogy egy, a NATO-nál az ország számára nagyobb beleszólást biztosító integrációban tegye ezt. Az EU ehhez ideálisnak látszott. Ugyanakkor a német politika erősebben függött az Egyesült Államoktól, mint a másik két hatalom (és ez óvatosabbá tette), ugyanis számára egyedül az amerikai atomgarancia volt igazán megbízható, arról nem is beszélve, hogy ebben az időben mind a francia, mind azt angol atomerőknél kizárólag nemzeti célokra volt fönntartva, és nem is tervezték ennek felülvizsgálatát.

Olaszország és Spanyolország csatlakozása a két elképzeléshez jórészt annak köszönhető, hogy mindketten a „döntőbíró” szerepét akarták eljátszani a konfliktusban. Mint a végkifejletből mindjárt látható lesz, ez nem igazán sikerült egyikőjüknek sem, ugyanis végül kompromisszum született.

E kompromisszum végkifejletét mindnyájan jól ismerjük: Maastricht eredményeként létrejött az EU a „három pilléres” szerkezettel, ezen belül pedig a második pillér lett a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP), amely az EPC-t váltotta fel. A CFSP-nek két eszköz állt rendelkezésére, a közös pozíciók, (Common Positions) és a közös cselekvés (Joint Actions), amelyeket a Tanács alkalmazhatott minősített többségi szavazással (QMV). A WEU viszont nem olvadt be, az V. Cím J.4.2. szakasza szerint a Tanács csak „kérhette” a WEU-t, nem „utasíthatta.” A kompromisszum végső soron, figyelembe véve a fentebb vázolt célokat és erőviszonyokat, reálisnak nevezhető az adott időszakban, ráadásul nyitva hagyta a lehetőséget a továbblépésre.

III. Maastrichttől Amszterdamig

Maastricht hatása többirányú volt: Egyrészt nyitva hagyta a lehetőséget, hogy azok az államok, amelyek akarják, elmélyítsék védelmi együttműködésüket, és egyelőre a CFSP-n kívül, megteremtsék a majdan reményeik szerint felállítandó európai hadsereg (a közös védelempolitika végső záloga) magját, másfelől azzal, hogy a WEU-t, ha csak igen kis mértékben is, de a közös biztonságpolitika végrehajtójává tette, beindított egy sor, messzire vivő intézményi reformot. A következőkben ezeket kíséreltem meg, ha csak vázlatosan is, áttekinteni.

III. 1. Gyakorlati lépések

Maastricht-tal szinte egy időben, 1992 májusában Mitterand és Kohl, La Rochelle-i találkozásuk¹⁴ után bejelentették az EuroCorps létrehozását, amely egy kb. 50000 fős német-francia katonai egység felállítását jelentette, Strasbourg-i állomáshellyel. Nem sokkal később Belgium, Spanyolország és Luxembourg is csatlakozott a kezdeményezéshez. Azon túl, hogy a résztvevők ezt egy jövőbeni „Európa Hadsereg” magjának tekintették, Németországnak további érdekei is fűződtek létrejöttéhez. Egyfelől ezzel kívánta biztosítani a további francia katonai jelentéket német területen (1990-ben Mitterand a teljes 2. Francia Hadsereg kivonásával fenyegetőzött)¹⁵, másrészt ezzel szándékozott Franciaországot újra bevonni az integrált európai/transzatlanti katonai struktúrába, amiből de Gaulle 1966-ban kilépett.

¹⁴ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. old. 62.

¹⁵ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 63. old.

Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia ezzel szemben mindezt úgy tekintette, hogy Franciaország készül egy, a NATO-val rivalizáló rendszerbe bevonni a résztvevő országokat. A feszültség egyre növekedett, míg végül az Egyesült Államok 1993 januárjában elérte, hogy vészhelyzet esetén az EuroCorps a NATO Európai Főparancsnokának (SACEUR) irányítása alá kerüljön. Ezzel tulajdonképpen a német álláspont győzedelmeskedett, hiszen ha közvetve is, de Franciaország elkezdte a visszatérést a NATO keretei közé.¹⁶ Intő jel is volt ez a francia diplomáciának, hiszen fel kellett ismerniük, nem tudnak a NATO-nak igazi alternatívát ajánlani, és egyre kevésbé folytatható az addigi különállást hirdető politika.

A NATO déli szárnyának országai is hozzákezdtek saját kooperációjukhoz, szintén Franciaország vezetésével (ezért is tűnt valószínűnek, hogy Franciaország egy, a NATO-val konkuráló szervezet létrehozására törekszik). Az EUROFOR és ennek tengeri kiegészítője, az EUROMARFOR 1995 májusában alakult meg, Franciaország, Spanyolország, Portugália és Olaszország részvételével.

Annak ellenére, hogy Franciaország és Nagy-Britannia sok kérdéshez másként közelített, mindketten úgy fogták fel, hogy működőképes európai biztonságpolitika nem képzelhető el önálló európai nukleáris erő nélkül. Tekintve persze az elmúlt évtized nem csak Európában, de a világban lejátszódott konfliktusait, ezt legalábbis megkérdőjelezhetjük. A hidegháború óta még nukleáris fegyverekkel való fenyegetőzés sem nagyon történt, nemhogy komoly tervek léteznének bárhol is ilyen fegyverek közeljövőbeni használatára. Így a következőkben vázolni kívánt lépéseket felfog-

¹⁶ Jolyon Howorth: France. 25. old. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

hatjuk úgy is, hogy a két nagyhatalom a valós problémák megoldása elől egy meglehetősen akadémikus vitába menekült.

Mindenesetre, hogy egy jövőbeli nukleáris doktrína alapjait lerakják 1993-ban megalakították az Angol-Francia Nukleáris Tervezőbizottságot¹⁷, amelynek végső célja egy Európai Nukleáris Fehér Könyv (vagyis nukleáris doktrína) létrehozatala. Ugyanakkor kétségesnek látszik, hogy ez a közeljövőben megszülethet. Egyfelől Amerikának érdekei fűződnek ahhoz, hogy legalább a brit atom-üőterőt a NATO céljaira tartsák fenn, és ne kelljen azon osztozkodni az ESDI-vel is. A francia politika részéről is jelentős áldozat lenne, ha az eddig a francia szuverenitás egyik fő zálogának tartott atomfegyverek fölötti ellenőrzést akár csak részben is átengedné valamiféle nemzetek fölötti szervezetnek. Egy ilyen doktrína megszületése valószínűleg csak akkor képzelhető el, ha már létrejött és stabilan működik a „közös európai hadsereg.” Még akkor is kérdéses, hogy például Németország hajlandó lesz-e feladni a jelenlegi, megbízhatónak és hatékornak tartott amerikai nukleáris „védőernyőjét” az Anglia és Franciaország által garantált, jóval kisebb arzenál nyújtotta védelemért.

A kezdetektől világos volt az is, hogy egy hatékony védelmi erő működtetéséhez sürgősen meg kell teremteni az Európában addig szinte teljesen hiányzó felderítési kapacitást. Elsősorban a világűrbe telepített felderítőeszközökről van szó, ezeket az európai országok ugyanis szinte teljesen nélkülözték, márpedig modern hadviselés ezek nélkül már régen nem képzelhető el. Ennek a hiánynak a pótlására indult el a Helios I-II és a Horus program, Franciaország, Olaszország és Spanyolország részvételével.¹⁸ A WEU ellenőrzése alatt létrehoztak egy Műhold-központot Torrejonban, nem messze Madridtól. Ezzel megteremtődött az

¹⁷ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 60. old.

¹⁸ *Jane's Defence Weekly*, 12 February 1997.

első lépés egy, Egyesült Államoktól és NATO-tól független felderítőrendszer kiépítésére. Németország, valószínűleg mivel Franciaország vezető szerepet játszott a projektben, a kezdetektől fenntartásait hangoztatta, és nem vett részt a megvalósításban.

III. 2. Politikai események

A Maastricht-tól Amszterdamig terjedő időszak egyik legfontosabb politikai fejleménye a WEU 1992-es Petersberg-i csúcstalálkozóján elfogadott dokumentum, amely meghatározta a CFSP és a WEU által felölendülő feladatok körét, abban az esetben ha a NATO (vagyis az Egyesült Államok) nem kíván részt venni a konfliktusban. Az úgynevezett „petersbergi feladatok” három nagy területet fognak át:¹⁹ humanitárius akciók, békefenntartás, illetve krízis-management, amelynek része lehet akár a béketeremtés is.

A találkozó eredménye azért nagyon fontos, mert pontot tett egy, évek óta húzódó vita végére, nevezetesen, hogy az egyértelműen a NATO-nak fenntartott kollektív védelmen kívül eső feladatok (amelyek nagy része ráadásul a szövetség határain kívül kerül végrehajtásra) ellátása kit illet abban az esetben, ha a NATO mint szervezet nem kíván beavatkozni. Egyben meghúzta a határvonalat a két szervezet működési területét illetően. Fontos volt ez a csúcs abból a szempontból is, hogy a későbbiekben állandó hivatkozási ponttá vált mind a WEU, mind az EU dokumentumokban.

Ahhoz, hogy az ESDI a gyakorlatban is működőképes legyen, az előző alfejezetben leírt fejlesztések nem lettek volna elégségesek. Jól látszott, hogy a szükséges beszerzések még Franciaországnak is (amely pedig, a többi európai országgal ellentétben

¹⁹ Petersberg Declaration, Council of Ministers, WEU, Bonn, 19 June 1992, Part II

nemhogy csökkentette volna, de még növelte is védelmi kiadásait²⁰ túl nagy terhet jelentenének. A megoldás végül is a Clinton-adminisztrációtól jött, amely gyökeresen más külpolitikai elképzeléseket képviselt, mint elődje a Fehér Házban. A NATO 1994-es brüsszeli csúcstalálkozóján Clinton elnök „szabad kezet adott” az ESDI felfejlesztéséhez, sőt, felajánlotta, hogy a WEU feladatai végrehajtása során használhatja a NATO erőforrásait,²¹ a feltétel mindössze a „3D” betartása: „no decoupling, no duplication, no discrimination,” vagyis a WEU tevékenysége nem vonhatja el a szövetségeseket a NATO-ban teljesítendő feladataiktól, nem kettőzhetik meg a már meglévő erőforrásokat, valamint nem sérthetik a nem EU-tag NATO-tagok érdekeit. Látható, hogy a dolgok jelenlegi állása szerint a fenti kritériumok egyike sem szabad, hogy gondot okozzon a CFSP résztvevőinek.

1996-ban, a NATO berlini csúcstalálkozóján az együttműködés tovább mélyült, az itt elfogadott koncepció szerint a WEU „kölsönvehet” a NATO-tól erőforrásokat.²² Magának a koncepciónak az Alkalmi Harci Kötelék (CJTF) nevet adták. Bár Franciaország tiltakozott a megoldás ellen,²³ a NATO főbb parancsnokságain belül hoztak létre CJTF-magokat, amelyek konfliktus esetén leválaszthatóak és önállóan is képesek a szükséges koordinációra.²⁴

A fenti két esemény jelentősége nem csak abban áll, hogy végre biztosították a WEU-nak (és rajta keresztül a CFSP-nek) a

²⁰ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 44. old.

²¹ *Declaration of Heads of State and Government*, NATO Council, 10-11 January 1994.

²² Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 36. old.

²³ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 86. old.

²⁴ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 70. old.

lehetőséget, hogy ténylegesen végrehajthasson feladatokat. Sokkal jelentősebb az, hogy egyértelműen jelezték: Az Egyesült Államok és a NATO elfogadja az ESDI létét, nem csak mint a NATO „európai pillérjét”, de mint önállóan létező és cselekvő identitását is. Ez elsősorban nyilván a Clinton-kormányzat világpolitikai felfogásával magyarázható, amely sokáig hitt abban, hogy annak ellenére, hogy a hidegháború végével Amerika maradt az egyetlen „szuperhatalom,” van létjogosultsága a multipoláris világrendnek, tehát szükség van regionális hatalmakra. Az EU és az ESDI nyilvánvalóan remekül beleillett ebbe a szerepkörbe, hiszen „optimális működés” estén képesnek kellett volna lennie a kontinens békéjének és stabilitásának amerikai beavatkozás nélküli biztosítására is. Nyilván ez volt az oka, hogy a Clinton-kormányzat ennyire „engedékenyek” bizonyult az európai tervekkel illetően, és ténylegesen csak a vitális amerikai érdekek tiszteletben tartását követelte meg a résztvevő országoktól.

Felfoghatjuk másrészt a folyamatot úgy is, mint a NATO fokozatos „europaizációját.”²⁵ Azzal, hogy a hidegháború véget ért, az Egyesült Államok érdeklődése, bár nem csökkent Európa iránt, sőt két háborút is megvívott a kontinensen (1995.; 1999.) mégis egyre határozottabban fogalmazta meg azt az igényét, hogy Európa vegye végre kézbe saját ügyeit, és ne támaszkodjon szinte kizárólagosan az amerikai katonai erőre. Most, hogy a Clinton-adminisztráció távozik, és komoly esély van rá, hogy vele együtt a Demokrata Párt is távozik legalább négy évre a Fehér Házból, fel kell tennünk a kérdést, mennyire valószínű az, hogy egy esetlegesen hatalomra kerülő republikánus kormányzat visszatér (vagy legalábbis megkísérli ezt) a Bush-évek politikájához. Ha ez bekövetkezik, az komoly veszélyt jelenthet az ESDI jövőjére nézve, mivel ma már világosan látszik, hogy még Franciaország számára is fon-

²⁵ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 81. old.

tosabb NATO-tagsága (sőt, 95-ben rövid ideig esély látszott arra, hogy visszatér az integrált katonai struktúrába is) mint az ESDI-ban való részvétele.

III. 3. Konfliktuskezelés

Az elmúlt évtized leghosszabb és leglátványosabb háborúja Európában a volt Jugoszlávia területén zajlott: 1991-től 1995-ig, végül a koszovói háború.²⁶ Sok tekintetben pontosan olyan konfliktus volt, amelyet a petersbergi nyilatkozat leírt, tehát kitűnő terep lett volna a ESDI képességének és létjogosultságának igazolására.

A CFSP résztvevői először gazdasági szankciókkal próbálkoztak, majd látva ezek sikertelenségét, nem folyamodtak katonai eszközökhöz, éppen ellenkezőleg, továbbra is diplomáciai úton próbálták meg a polgárháborút rendezni. Technikailag tulajdonképpen már a CFSP létrejötte előtt hozzáfogtak a különböző eszközök alkalmazásához,²⁷ miközben a WEU-ban több javaslat is fölmerült egy békefenntartó erő telepítésére. A terv végül Nagy-Britannia ellenállásán bukott meg, mégpedig azért, mert a politikai elit félt belemenni egy olyan konfliktusba, amelyről nem tudhatták, hogyan lesznek képesek kijutni belőle.

A vita gyakorlatilag a Dayton-i megállapodásig folytatódott, nem sok sikerrel. Rögtön látszott a CFSP legfőbb gyengéje: annak ellenére, hogy közös döntéseket kellett hozniuk, a résztvevő országok képtelenek voltak önmagukat egy közösségként szemlélni, nem tudtak saját nemzeti érdekeik fölé emelkedni. De még ha ez sikerült is volna, akkor is eltértek az általuk felfogott „európai érde-

²⁶ C. Kelleher: *The Future of European Security: An Interim Assessment* Penguin Books, Washington D.C. 1995.

²⁷ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 67. old.

kek.” A három nagyhatalom, ahogyan más-más Európai Uniót álmódott meg, úgy másként is látta egy-egy adott konfliktusban „Európa” érdekeit. Így az ambiciózus tervezetek rendre elbuktak egyik vagy másik ország ellenállásán. Főleg Franciaország és Nagy-Britannia félt attól, hogy a beavatkozással olyan helyzetbe kerülne, amiből nincs biztos kiút.

Utólagosan visszatekintve, valószínűnek látszik, hogy addig nem is igazán lehetett volna eredményt elérni (figyelembe véve az európai országok katonai kapacitását), amíg a harcoló felek ennek ellenálltak.

Egyetlen alkalom volt, ahol a WEU sikert tudott felmutatni: A Biztonsági Tanács 713. és 757. határozata értelmében Jugoszlávia ellen embargót rendeltek el. Az Adriai-tengeren és a Dunán ennek biztosítását a WEU vállalta magára, „Operation Sharp Fence” néven. Csakhogy a tengeren ez egy ugyanilyen célú NATO-művelettel zajlott párhuzamosan. Hogy a helyzet abszurditását megszüntessék, 1993 nyarán a WEU kontingenst is NATO-parancsnokság alá helyezték, az akció nevét pedig „Operation Sharp Guard”-ra változtatták. A WEU szereplése az Adriai-tengeren ezzel gyakorlatilag véget ért (bár formálisan továbbra is irányította egységeit, de most már a NATO felügyelete alatt), a háború után is csak Mostar rendőrségét biztosította a WEU néhány száz fővel.²⁸

Nem sokkal a Boszniai Háború befejezése után, 1997 tavaszán újabb alkalom kínálkozott az ESDI létjogosultságának demonstrálására, amikor Albániában a pilótajátékok összeomlása után megbukott a kormány, majd pedig a fegyverraktárak kifosztása után teljes anarchiába süllyedt az ország.

²⁸ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 27. old.

Az Egyesült Államok hamar jelezte, hogy nem kíván részt venni a konfliktus megoldásában,²⁹ tehát az EU számára nyitva állt a lehetőség, hogy a CFSP alkalmazásával szerepet vállaljon a megoldásban. Sokak nagy csalódására, az EU-tagállamok képtelenek voltak egységes álláspontra jutni, főleg Németország (történelmi és alkotmányos kifogásokra hivatkozva) és Nagy-Britannia (ahol nem sokkal voltak a választások előtt) tartózkodása miatt. Végül aztán egy ad hoc koalíció jött létre, olasz vezetéssel, és mind az EU-tól, mind a WEU-tól (amely az EU felkérésére várt) függetlenül hajtotta végre feladatát. (Egyébként meglehetősen sikerrel, tekintve a kiindulópályát.)

A fenti példák azt hiszem, egyértelműen bizonyítják, hogy a CFSP Maastricht utáni formájában nem volt képes ellátni legfőbb feladatát, Európa biztonságának garantálását. Még olyan viszonylag egyszerűnek tűnő kérdésekben, mint az adriai blokádnál vagy az albániai „rendcsinálás” is, hamar kiderült, hogy a tagországok képtelenek saját nemzeti érdekeiken egy kicsit is felülemelkedni, valamint hogy az általuk a közös érdekről vallott nézetek túl messze esnek egymástól ahhoz, hogy sikeres közös cselekvésre ösztönözhetőek.

Gondot okozott az is, hogy mindhárom európai nagyhatalom el volt foglalva saját problémáival, így nagyon nehezen vállalkoztak arra, hogy részt vegyenek egy esetleg áldozatokkal járó, bizonytalan kimenetelű konfliktus rendezésében. Németország számára 1994. június 12-ig saját alkotmánya volt a korlát, amelynek értelmében német csapatok nem vehettek részt katonai akcióban az ország határain kívül; annak ellenére, hogy ezt ekkor a német alkotmánybíróság de facto feloldotta, történelmi

²⁹ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 27. old.

okok miatt Németország akkor sem szívesen avatkozott volna be a Balkánon, ahol a 90-es évek legtöbb konfliktusa zajlott.

Nagy-Britannia számára az integráció „kontinentális” gondolata tulajdonképpen végig idegen maradt,³⁰ és továbbra is úgy tekintettek magukra, mint nagyhatalomra. A britek számára a katonáskodás egyébként is sokkal inkább szakma, amelynek (és alkalmazásának) megvannak a szabályai, és sokkal kevésbé politika, amely akár humanitárius célokért is igénybe vehető, még ha a feltételek nem is egészen adóttak.

A harmadik lehetséges főszereplő, Franciaország pedig, mint már fentebb említettem, erőteljesen „európai” retorikája ellenére valójában nagyon is nemzeti politikát folytatott 1995-ig. Ezután pedig véleményem szerint a legfőbb tényező, amely megakadályozta az országot a komolyabb nemzetközi katonai szerepvállalásban, az 1996-ban elkezdett hadseregreform volt, amelynek keretében többek között áttértek a professzionális hadseregre, másfelől pedig folytatták az 1987-ben elkezdett modernizációs programot, annak ellenére, hogy 1995-től a francia védelmi költségvetés is drasztikusan csökkenni kezdett.³¹ Tovább fokozta a francia haderő pénzügyi gondjait a „Rafale” vadászgépprogram, amely az évek során csillagászati összegeket emésztett fel, és még mindig csak a prototípusok fázisában tart. Ez annyiban is aláásta Franciaország hitelét európai elkötelezettségét illetően, hogy pontosan ez a program volt az, amely az országot a közös európai szállítógép-fejlesztési projecttől eltérítette.³²

Albánia estében pedig az ad hoc megoldás egyik fő mozgatórugója az volt, hogy így meg lehetett kerülni az EU bonyolult és

³⁰ David Chuter: *The United Kingdom*. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

³¹ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 31. old.

³² Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 37. old.

hosszadalmas döntéshozatali procedúráját, és az érintett kormányok közvetlenül tudnak egyeztetni, ami, mondanunk sem kell, sokkal hatékonyabb és gyorsabb, mint az intézményi útgépjárása.

IV. Amszterdam

Mivel a tagországok csak lassan ratifikálták a Maastricht-i Szerződést, így az 1996-97-es IGC sok tekintetben korai volt.³³ A Szerződés J.4.6. cikkelye szerint az IGC feladata volt, hogy felülvizsgálja a CFSP működését, valamint javaslatokat kellett, hogy tegyen annak kiegészítésére. Maastricht sok kérdést nyitva hagyott, így, amint az már a Westendorp-jelentésből illetve a WEU madridi jelentéséből is nyilvánvalóvá vált, heves vitákra lehetett számítani ezen a területen is.³⁴

Mint már korábban is, most is a német-francia integrációs törekvés volt a folyamat „motorja.” A német diplomácia helyesen látta, hogy integrációs törekvéseit csak francia támogatással viheti végbe, a franciák számára pedig elsősorban a monetáris unió területén volt fontos a német részvétel. A két ország elképzelései mégis eltértek: Németország kifejezetten szupranacionális keretekben gondolkodott (valamint nyitni akart kelet felé), míg a franciák, annak ellenére, hogy Chirac sokkal inkább „európai” politikát folytatott, mint elődei, továbbra is fenn akarta tartani a szervezet kormányközi jellegét. A két ország mindezek ellenére egyetértett Kohl és Chirac badeni találkozásán, hogy közösen fognak fellépni, és közös álláspontot képviselnek.

³³ Anand Duff, Jolyon Pinder, Robert Pryce: *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London, 1994.

³⁴ WEU Council of Ministers: *WEU Contribution to the EU Intergovernmental Conference of 1996*, Madrid, 14 November 1995.

Nagy-Britannia John Major konzervatív kormánya alatt továbbra is tartotta magát az addigi, erősen integráció-ellenes álláspontjához, és bár sokan reménykedtek kormányváltásban az IGC alatt, egyértelműen látszott, hogy egy munkáspárti kormányzat sem hozna jelentős változást a kül- és biztonságpolitika kényes területén.

A CFSP jövőjét illetően Németország elképzelése világos volt: egy olyan szervet szerettek volna látni, amely képes nemzetek fölötti módon gondolkodni, és ezt csak úgy tudták elképzelni, ha megszabadítják az egyhangúság „kényszerzubbonyától.”³⁵ Javasolták a „konstruktív tartózkodás” intézményének bevezetését.

Franciaország az 1996 februári freiburgi találkozó után támogatta a német javaslatot, mindössze a minősített többségű szavazás működésének megváltoztatását kérte.³⁶ A francia javaslat része volt a CFSP képviselő (High Representative) kinevezése. Németországgal együtt támogatták egy tervezőcsoport létrehozását is.

Anglia 1996 márciusában jelentette meg Fehér Könyvét³⁷ az IGC-ről, amelynek fő gondolata az volt, hogy a hatékonyságot kell szem előtt tartani a CFSP megalkotásánál; elvetette ugyanakkor a többségi szavazás elvét, és inkább a gondolkodásmód megváltozását sürgette.

Több olyan elképzelés is napvilágot látott, hogy a WEU-t olvasszák be az EU struktúrájába — ezt egy háromlépcsős folyamatként képzelték el.³⁸ Ez több okból is ellenállásba ütközött, első-

³⁵ Maastricht II: The WEU Assembly Proposals for European Cooperation on Security and Defence, *Document 1564*, 9 May 1997.

³⁶ *Agence Europe*, No. 6829, 10 October 1996, old. 3-5.

³⁷ A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996, *Command 3181*, Foreign and Commonwealth Office, March 1996.

³⁸ *Agence Europe*, No. 6941, 24-25 March 1997, 4-5. old.

sorban a britek részéről: Nem tartották szerencsésnek, ha a WEU képtelenné válik önálló cselekvésre, függetlenül az EU-tól, másrészt pedig (és ezt az Egyesült Államok is megfogalmazta) nem volt megengedhető, hogy nem NATO-tag EU tagok a WEU révén automatikusan NATO garanciákat kapjanak.³⁹

Mivel nem sikerült a különböző nézőpontok között kompromisszumot elérni, így nem lehetett volna mást tenni, mint a legminimalistább elképzelést alapul venni, ha a tagok megegyezést akartak elérni. A másik megoldásnak a „flexibilitás” látszott.⁴⁰ A schengeni egyezmény vagy a monetáris unió jó példát nyújtott erre. Nagy-Britannia, Dánia és Svédország ellenállása miatt végül is a külpolitikai kérdéseket szinte teljesen kihagyták az Amszterdami Szerződés tárgyalásából, hogy más területeken az EU előre tudjon lépni.⁴¹

Mindössze három olyan terület volt a CFSP-n belül, ahol valamelyest haladást sikerült elérni:

1. A Tanács főtitkára egyben a CFSP képviselője lett, ugyanakkor nem vált egyértelművé, hogy ebben a minőségében mi is a pontos feladata — arról nem is beszélve, hogy a főtitkár e nélkül az új feladat nélkül is túl volt terhelve.⁴²

2. Egy „politikai tervező és korai előrejelző egység” (PPEWU) került felállításra, hogy a főtitkár CFSP-vel kapcsolatos munkáját segítse. Úgy tűnik, ennek hatékonysága nagyban függ a

³⁹ Heathcoat-Amory D: The steps for Western European Union. *The World Today*, Vol. 50, No. 7, July 1994, 135 old.

⁴⁰ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 122 old..

⁴¹ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 123. old.

⁴² G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 120. old.

főtitkár befolyásától, mivel önállóan nem, csak a főtitkáron keresztül cselekedhet.

3. A Szerződés felhatalmazza a Tanácsot, hogy „védelmi jellegű ügyekben” döntést hozzon a „közös stratégiáról.”

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a várakozások ellenére Amszterdam nem hozott gyökeres változást a CFSP működésében. Továbbra is fennmaradt a közös kül- és biztonságpolitika kormányközi jellege, a WEU is fennmaradt mint független szervezet, és magának az EU-nak a döntéshozatali módját sem sikerült jelentősen egyszerűsíteni. Ekkorra vált nyilvánvalóvá az is, hogy a biztonsági kérdésekben a NATO marad domináns, és az (W)EU legjobb esetben is csak kiegészítő szerepet játszhat. Amszterdam is jól mutatta, hogy az európai hatalmak a biztonságpolitika kérdéseit még mindig csak nemzeti keretek között tudják elképzelni, és az államok szuverenitásának olyan elengedhetetlen részének tartják, amelyről semmiképpen nem mondanak le. Ahhoz, hogy ez a felfogás kicsit is változzék, valami gyökeresen újnak kellett történnie: ez volt a koszovói háború.

V. Koszovó és következményei

Miután a Rambouillet-i tárgyalások kudarcot vallottak, egyre valószínűbbnek látszott, hogy a koszovói válság nem lesz megoldható békés úton. A NATO egyre határozottabb ígéreteket tett a koszovói beavatkozásra, de úgy tűnt, Szerbia nem hátrál meg. Végül 1999. március 24-én a Javier Solana NATO-főtitkár bejelentette, hogy megadta a parancsot légicsapások végrehajtására, hogy Szerbiát ezzel bírja a szövetség jobb belátásra. A háború politikai körülményeit és eredményeit e helyütt nem taglalnám, inkább csak az európai országok által levonható katonai tanulságokra térnék

ki.⁴³ Míg az Egyesült Államok a hadművelet végére 645 repülőgéppel rendelkezett a térségben, addig a többi szövetséges (Törökország kivételével mindannyian EU-tagok is) mindössze 277 gépet vonultatott fel. Az Egyesült Államok gépei repülték a támadó bevetések 52%-át, és az egyéb, „kiszolgáló” bevetések 70%-át. Ugyanakkor amerikai gépek dobták le a hadianyag 80%-át, ők repülték a felderítő- és elektronikai ellentevékenységi (ECM) bevetések 90%-át, és ők indították a robotrepülőgépek 95%-át! Azt hiszem, nem szükséges tovább taglalni, hogy az Egyesült Államok nélkül még egy ilyen, „mindössze” Koszovó-méretű, korlátozott háború sem vívható meg sikeresen, kizárólag az európai szövetségesekre támaszkodva. Hasonló a helyzet a légiszállítási kapacitásnál is, a szárazföldi bevonuláshoz szükséges hadianyag és katonák nagy részét is amerikai gépek szállították a helyszínre.

Az európai politika fenntartásokkal viseltetett az amerikai hadviselési mód iránt, amely hajlandó volt magas technikai árat fizetni, csak hogy az emberveszteségeket elkerülje. Az európai országok hatékonyabbnak gondolták a szárazföldi hadviselést, és ez országok közvéleménye az emberveszteségekre is kevésbé érzékeny.⁴⁴

Koszovó annyira sokkolta Európát, és az európai döntéshozatali folyamatokat, hogy ez elgondolkoltatta az európai politikusokat is, és konszenzus látszott kialakulni arra nézve, hogy nem elég beszélni a CFSP-ről, és nem elég az intézményi kereteket felállítani, hanem szükség van tényleges katonai kapacitás kiépítésére, amely megfelel az új helyzet támasztotta kihívásoknak, és kisebb hangsúlyt helyezve a területiális védelemre, inkább alkalmas az

⁴³ A következő adatok java részben Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*. Washington, CSIS, 1999. című tanulmányából származnak.

⁴⁴ Joseph Fichett: EU Completes Plan for Own Forces. *International Herald Tribune*, 1999. december 10.

ország határain kívül végrehajtandó, kis intenzitású konfliktusokban való részvételre.

Megfogalmazódott mindez az Atlanti-óceán másik partján is, és az Egyesült Államok is egyre inkább sürgette partnereit, hogy vállaljanak nagyobb részt az ilyen és ehhez hasonló akciók kivitelezésében. Valószínűleg Koszovó (illetve az ezzel kapcsolatos döntésekre való kis befolyás) volt az, ami oda vezetett, hogy 1999 végén az EU tagállamok elhatározták nem csak újabb, még nagyobb mozgási szabadságot adó intézmények létrehozását, de először az EU története folyamán, egy európai hadsereg felállítását.

VI. Helsinki

1999. december 10-11-én a Tanács Helsinkiben tartott értekezlete végre meghozta a döntést: Nem elég a CFSP fenntartása mint politikai és diplomáciai eszköz, szükség van egy európai haderőre is az EU parancsnoksága alatt, és nyilvánvalóan szükség van az ilyen méretű haderőhöz elengedhetetlen döntéshozó és parancsnoki szervre.

Az így létrehozott új intézményi felépítmény a Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika (ESDP) nevet kapta, és a következő intézményeket hozták létre: Politikai- és Katonai Bizottság (PSC), amely a tagországok külügy- és védelmi minisztereiből áll, illetve nagykövetségi szintű albizottsága is van, az előző bizottsággal ellentétben folyamatosan ülésezik, főleg végrehajtó- és döntéselőkészítő és végrehajtó szerepe van; Katonai Bizottság (MC), a résztvevő országok vezérkari főnökei; Vezérkar (MS), annak szokásos feladatival. Ennek a rendszernek 2003 január elsejével kell működőképesnek lennie, addigra kellene felállítani a 15 dandárt 50-60000 fővel, valamint az ekkora haderő működéséhez szükséges légi-, tengeri-, logisztikai stb. kapacitást. Az így létrejövő haderőnek

képesnek kell lennie a tagországok határain kívül ellátni a „Petersberg-i feladatokat,” úgy, hogy 60 napon belül telepítik a csapatokat a szükséges felszereléssel együtt, és biztosítják a logisztikai támogatást legalább egy éven át. Az így végrehajtandó műveletekben részt vehetnek majd nem-tagországok hadseregei is, ebben az esetben nyilvánvalóan részvételi arányuknak megfelelő helyet kell kapniuk a döntéshozatali mechanizmusban. Kicsit érthetetlenül, a résztvevők ezután hangsúlyozták, hogy mindez nem értelmezhető úgy, mint egy új európai haderő létrehozása (?).⁴⁵

Azzal, hogy az EU elhatározta valóságos, ténylegesen is bevethető hadsereg felállítását, mindenképpen nagyot lépett előre a közös védelem felé. Ha az ambiciózus terv megvalósul, új védelmi identitás jelenik meg a kontinensen, és ez felülvizsgálatra ösztönözhet sok országot eddigi védelmi kapcsolatait illetően. Legelőször is meg kell vizsgálnunk, az Egyesült Államok hogyan reagált erre a merész kezdeményezésre; Némileg meglehetősen, az Egyesült Államok-nak csak egy hűvös tudomásulvételre futotta,⁴⁶ Strobe Talbott külügyminiszter-helyettes ugyanis kijelentette: „Mi nem vagyunk ellene [a tervnek], nem vagyunk azzal kapcsolatban ambivalensek, nem félünk tőle, hanem támogatjuk [...] Olyan Európát akarunk, amely hatékonyan részt vesz a szövetség műveleteiben, ezek hiányában pedig maga cselekszik.” Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a tervezett változások nem érinthetik hátrányosan a nem EU-tag NATO tagországokat.

Továbbra sem világos a résztvevő országok elkötelezettsége: Bár a retorika szintjén mindenki lelkes támogatója a tervnek,

⁴⁵Presidential Conclusions, Annex IV. Presidency Report to the Helsinki European Council on Strengthening the common European policy on security and defence and Non-military crisis management of the European Union. *Press release, No. 300/99*. Helsinki, 1999. december 10-11.

⁴⁶William Droziak: Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. *International Herald Tribune*, 1999. december 16.

egyelőre nagyon kevés tényleges konkrét cselekvés történt: Igaz, 2003-ig még hosszú idő van hátra...

VII. Konklúzió, tanulságok a jövőre nézve

Mint láthattuk, az elmúlt évtized Európájának biztonságpolitikai arculatát a három európai nagyhatalom és az Egyesült Államok viszonya alakította. Ami az Egyesült Államok-t illeti, világos, hogy úgy igyekeznek nagyobb szerepvállalásra ösztönözni transzatlanti szövetségeseiket, hogy közben azok lehetőség szerint minél inkább a NATO keretein belül maradjanak, vagy legalábbis megmaradjon Amerika befolyása a kontinens eseményeire. Úgy tűnik, ez sikerült is, hiszen az évtized végére világossá vált, egyelőre egyik európai nagyhatalom sem képes valódi alternatívát ajánlani a NATO helyett. Úgy tűnik, a veszélyskála magasabban elhelyezkedő (háborúhoz közelebb álló) spektrumán a NATO marad továbbra is az egyetlen szereplő.

Ahol Európa önállóan is szerepet játszhat, az mára egyértelművé vált, hogy csak az úgynevezett „Petersberg-feladatok” köre, vagyis a béketeremtéstől a humanitárius feladatokig terjedő konfliktuskör. Ezek egy részében is valószínű, hogy a NATO szerepet fog vállalni (mint tette azt Boszniában és Koszovóban), de Albániához hasonlóan valószínűleg lesznek esetek, amikor az Egyesült Államok valamilyen okból nem avatkozik be, és európai szövetségeseire hagyja a probléma megoldását.

A következőkben azt kívánom felvázolni, hogy pillanatnyi (és közeljövőbeli) kapacitása alapján az EU képes lehet-e ilyen jellegű feladatok megoldására.

VII. 1. Politikai követelmények

Politikailag nézve, láthattuk, sok esetben egyszerűen azért nem sikerült bármiféle eredményre jutni az EU politikai döntéshozó testületeiben, mert a tagországok még mindig előbbre helyezik szuverenitásukat és amit nemzeti érdekként fognak fel, mint az Unió érdekeit — és akkor még nem is beszéltünk arról, hogy ez a „közös érdek” is mindenkinek mást jelent. Ráadásul, amint azt majd a britek esetében látni fogjuk, egy kormányváltás is jelentős változásokat hozhat egy ország külpolitikájában. Ahhoz, hogy a jelenlegi intézményi keretek között sikeresen működhessen a CFSP/ESDP az kell, hogy a tagországok hajlandóak legyenek „európaiakként” és nem angolként, németként, franciaként gondolkodni. Azt hiszem, amíg ez nem megy, addig bármiféle közös európai akció bizonytalanságra van ítélve, és a tagországok, az albán példához hasonlóan, inkább fogják az ad hoc koalíciót választani.

Szemügyre kell vennünk az intézményi szintet is: Jelenleg a biztonságpolitika területén még mindig több, egymással gyakran versengő szervezet létezik: A NATO, a WEU (bár valószínű, hogy a Javier Solana személye által létrehozott „fúzió” az EU és WEU között valamikor intézményesül), az EU már meglévő és még csak létrehozandó biztonságpolitikai szervei, stb. Ez önmagában még nem is lenne baj, sokkal nagyobb probléma az, hogy a hatáskörök sok esetben még mindig nem tisztázottak,⁴⁷ és ez alkalmat adhat a különböző fórumok közötti „ugrálásnak, és ezzel a döntéshozatal megbénításának”⁴⁸

⁴⁷ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 45. old.

⁴⁸ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*, Westview Press, Oxford 1998. 68. old.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az egyes államok tag-ságai a különböző szervezetekben nem minden esetben fedik át egymást, és ez könnyen megakadályozhatja a konszenzus elérését akár az összes szervezetben. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy a kontinens második legerősebb hadsereggel rendelkező országa, Törökország csupán a NATO-nak tagja, viszont szeretne bekerülni az EU-ba — ráadásul úgy tűnik, a közeljövőben erre nincs is sok esélye — és ennek érdekében kész „zsarolásra” is NATO-tagságából eredő vétőjogával.

Szükséges lenne az EU intézményi egyszerűsítése is, különösen abban az esetben, ha bővítésre is sor kerül: Eddig szinte minden EU csúcstalálkozón értekezleten felmerült az EU egészét érintő intézményi reform szükségessége,⁴⁹ azonban még nem sikerült megoldást találni. A probléma itt is visszavezethető a már előzőekben elmondottakra: Egyszerűsítés csak a szupranacionális szervekhez történő hatáskör-delegációval lenne elképzelhető, ettől azonban, érthető módon, a résztvevő államok idegenkednek, különösen a kül- és biztonságpolitika nemzeti prioritásként kezelt területein.

⁴⁹ ⁴⁹Presidential Conclusions, Annex IV. Presidency Report to the Helsinki European Council, *Press release, No. 300/99*. Helsinki, 1999. december 10-11.

VII. 2. Katonai feltételek

Katonailag is van mit behozni az európai országoknak, mint azt a Koszovói Háború is megmutatta. Bár több, mint 2 millió főt tartanak fegyverben különböző EU-tagok, mégis, gondot okozott a Koszovóba küldendő 40000 fő kiállítása és megfelelő felszerelése.⁵⁰ Sok országban még mindig sorozott állomány adja [vagy éppen áttérőben vannak, mint Franciaország 1996 óta;⁵¹ igaz, pont Franciaország mindig is könnyebb helyzetben volt e tekintetben, hiszen az Idegenlégió ideális ilyen feladatokra] a hadsereg gerincét, és nyilvánvaló, hogy mind katonailag, mind politikailag elfogadhatatlan volna sorállomány külföldre küldése.

Nem szabad arról sem elfeledkeznünk, hogy az általában emlegetett 50-60000 fő már egy éves (és nincs arra biztosíték, hogy egy év után „csak úgy” ki lehet valahonnan vonulni!) telepítési idővel is 200-240 katonát jelent. A jelenlegi gyakorlat szerint ugyanis a csapatokat 2-4 hónaponként rotálják, nem tartják őket folyamatosan az első vonalban. Ez azt eredményezi, hogy a szükségesnél háromszor-négyszer nagyobb haderő kell, hogy rendelkezésre álljon a feladat végrehajtásához.

Az európai légierők is igencsak elmaradnak az amerikai mögött, mint ezt Koszovó is bizonyította: Nem is annyira a számmal van a baj, hiszen elsővonalbeli (legalábbis európai standard szerint) harci gépből még van is annyi, hogy egy Koszovó-méretű konfliktust kezelni tudjanak — igaz, a katonai gondolkodásban állandóan jelen lévő tartalékképzés vágya miatt nem valószínű ezek egyidejű, egy térségbe való irányítása. A nagyobb probléma nem a szám, hanem a minőség: a legtöbb szolgálatban álló gép még a 70-

⁵⁰ William Droziak: *Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. International Herald Tribune*, 1999. december 16.

⁵¹ Jolyon Howorth: *France*. old. 25. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997.

es évek terméke (mint például a Tornado), igazán új generációs gép csak a Rafale és az Eurofighter lesz, ha szolgálatba állnak. Ezek kifejlesztése is már éveket csúszott, ráadásul félelmetes összegeket emésztett fel, összehasonlítva az ilyen kategóriájú tengerentúli típusokkal.⁵²

Szóltunk már a szállítógépek területén fennálló hiányról is — ma Amerika az egyetlen ország, amely képes gyorsan, nagy távolságra csapatokat telepíteni, és azok logisztikai támogatását hosszabb időn át megoldani.⁵³ (Oroszország lenne még képes elvileg hasonló nagyságrendű légihíd kiépítésére — mint ezt a szovjet időkben meg is tette többször — viszont az orosz szállítórepülőgép-flotta jelenlegi állapota több, mint kérdéses.) Amerikai segítség nélkül az esetlegesen létrehozandó európai haderő egyszerűen nem lesz képes a konfliktusövezetbe települni, illetve a csapatok huzamosabb időn át való ellátását megoldani.

Végezetül beszélünk kell még az európai országok irányítási, vezetési, kommunikációs és hírszerzési (C3I) kapacitásáról. A WEU keretében már működnek egy ilyen, jövőbeli rendszer csirái,⁵⁴ ám az még nem mondható el, hogy ezek önállóan is képesek lennének egy konfliktus kezelésére. Tekintve, hogy ezek kiépítése az Egyesült Államok-nak is évtizedekbe került,⁵⁵ nem valószínű, hogy egy-két éven belül ez Európának sikerülhetne.

⁵² Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997. 37. old.

⁵³ Az aktuális adatok megtalálhatók az egyes országok hadseregeinek honlapjain.

⁵⁴ Egy szituációs központ, korlátozott kapacitással, a már említett Torrejon-i Műholdközpont, valamint történetek kísérletek a WEU-n belül (WEAG) a kommunikáció és fegyverzet egységesítésére.

⁵⁵ David Hobbs: *Úrhadviselés*, Kossuth, Budapest 1994.

VII. 3. Pénzügyi lehetőségek

Végül vessünk még egy pillantást a pénzügyi háttérre: Az európai unió GDP-jének jóval kisebb százalékát költi védelmi kiadásokra, mint Amerika, és ezen nem változtattak az elmúlt évek politikai elhatározásai sem. Németország, a közös Európa egyik motorja is mindössze 1.5%-ot költ védelemre, szemben az Egyesült Államok 3.5%-ával.⁵⁶ Nem várható, hogy ezek az erőforrások, amelyeket ráadásul — szemben az Egyesült Államokkal — sok esetben megkettőzve költenek, el néhány éven belül kitöltik azt a szakadékot, amely a két kontinens haderejének képességei között tátong.

Azt még mindenképpen hozzá kell tennünk a fenti számokhoz, hogy jelentős változásuk nem is nagyon várható az elkövetkező fél évtizedben. Mivel a „kulcsországok” (Nagy-Britannia kivételével) tagjai az Európai Monetáris Uniónak (EMU), és meg kell felelniük szigorú előírásainak, nem valószínű, hogy jelentősen növelni tudnák védelmi jellegű kiadásait az infláció felgyorsulásának kockázata nélkül.⁵⁷

Bárhogyan is alakul az elkövetkező évek európai biztonságpolitikája, egy biztos: ezek az évek vízváltástok lesznek abban az értelemben, hogy most fog eldőlni, képes-e Európa saját lábára állni, és „nagy testvérétől,” Amerikától függetlenül is megjelenni a biztonság- és védelempolitika színpadán.

⁵⁶ Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, CSIS, 1999. 29. old.

⁵⁷ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 68. old.

Bibliográfia

- Anand Duff, Jolyon Pinder, Robert Pryce: *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London, 1994.
- Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, CSIS, 1999.
- Boled, Anand & Wessel, R. Anand: *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*. Dordrecht
- C. Kelleher: *The Future of European Security: An Interim Assessment* Penguin Books, Washington D.C. 1995.
- David Hobbs: *Úrhadviselés*, Kossuth, Budapest 1994.
- G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*, Westview Press, Oxford 1998.
- Heathcoat-Amory D: The steps for Western European Union. *The World Today*, Vol. 50, No. 7, July 1994.
- Jane's Defence Weekly*, 12 February 1997
- Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997.
- Joseph Fichett: EU Completes Plan for Own Forces. *International Herald Tribune*, 1999. december 10.
- Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999.
- Paul Neville-Jones: The Genscher-Colombo proposals on European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 20, 1983.
- William Droziak: Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. *International Herald Tribune*, 1999. december 16.

Somogyi Áron Mátyás:

A személyhez fűződő jogok és a sajtószabadság összeütközésének egyes kérdései a magyar jogban

Bevezetés

„Huszonkét éves vagyok. Így
Nézhetett ki ősszel Krisztus is
Ennyi idősen; még nem volt
Szakálla, szőke volt és lányok
Almodtak véle éjjelenként”

1931-ben Radnóti Miklóst, idézett gyönyörű verséért vallásgyalázásért elítélték, verseskötetét elkobozták és csak Sík Sándor személyes közbenjárása akadályozta meg az egyetemről való kicsapását.

Manapság a sajtóban - „operettnyilas és múnáci”, „szekus”, „bögyatyás”, „csurkista”, „nemzetvesztő” – ilyen és ehhez hasonló kifejezéseket lehet olvasni, nyilatkozatokban hallani, és a bíróság nem állapítja meg a becsületsértést.² Ezek a gondolatközlések nagyon messze állnak Radnóti Miklós megejtő szépségű versétől, amely miatt őt marasztalás érte. Felmerült bennem a kérdés, hogy hol van a határ, milyen elvek mentén dönt a bíróság és mit mondanak a jogszabályok? Személyhez fűződő jogok és véleménynyil-

¹ Radnóti Miklós: Arckép In:Radnóti Miklós összes versei és versfordításai. Szépirodalmi Könyvkiadó Bp. 1993.

² Dénes Vera: Töltőtoll és paragrafushurok, in: Sajtószabadság és személyiségi jogok – fel szerk.: Halmai Gábor