



Varga Miklós

Az Európai Unió és a biztonsági szektor reformja

A jelen írás a biztonsági szektor reformjának (SSR) mint válságkezelő eszköznek a történetét és az Európai Unió kül-, biztonság- és védelempolitikájában játszott jelentőségét mutatja be.

Az EU válságkezelési kultúrája és az SSR

A biztonsági szektor reformja (*Security Sector Reform – SSR*) tagadhatatlanul a nemzetközi válságkezelés fókuszába került az elmúlt évtized során, és mára meghatározó válságkezelési koncepcióvá nőtte ki magát. Az SSR-koncepció elterjedése szorosan összefügg a biztonság és a biztonsági szektor fogalmának ma uralkodó, kibővített értelmezésével. Ennek alapján biztonságon a klasszikus nemzetbiztonsági felfogás helyett immár a tágabb, a humánbiztonság kérdéseit és az emberi jogokat is magában foglaló fogalom értendő, amelyben a különböző társadalmi csoportok szubjektív biztonságpercepciójának is jelentős szerep jut. Ezzel összefüggésben a biztonsági szektor – az uralkodó nyugati vélekedés szerint – immár a fegyveres területeken túlmenően magában foglalja az azok felett demokratikus kontrollt gyakorló intézményeket és mechanizmusokat, valamint közvetett módon a társadalom különböző csoportjait megjelenítő civil szférát is. A partnerországoknak nyújtott SSR-támogatás fontos feladata egyfelől a jogállamiság és a biztonsági szektor (rendőrség, hadsereg) stabil intézményi alapjainak megteremtése, másfelől pedig a reformfolyamatok melletti elkötelezettség kialakítása a fogadó országban belül.

Az Európai Unió mellett számos állam és nemzetközi szervezet folytat aktív SSR-tevékenységet (többek között ENSZ, OECD, EBESZ, NATO), melynek következtében számos sajátos megközelítés alakult ki. Az EU komparatív előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy intézményi felépítéséből adódóan az SSR teljes spektrumát – mind a fejlesztési-segélyezési, mind a válságkezelési dimenziókat, mind a határterületeket – képes lefedni a korábban két pillérhez, ma pedig a Bizottsághoz és az Európai Külügyi Szolgálat-hoz tartozó külső tevékenységek (politikák, programok és missziók) által. Így az EU esetében igényként és kihívásként fogalmazódik meg az össz-szervezeti megközelítés szükségessége.

Közismert, hogy az Európai Unió globális szereplőként deklarált céljának tekinti az emberi jogok és alapvető szabadságjogok, a jó kormányzás, valamint a jogállamiság globális érvényesülésének előmozdítását. Így a gyakorta „posztmodernként” aposztrofált „uniós külpolitika” a hagyományos biztonsági szempontok mellett előtérbe helyezi a humánbiztonság, a hatalommegosztás és az emberi jogok kérdéseit is. Figyelemreméltó, hogy a humánbiztonság sérelme jelenti a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretei között végrehajtott válságkezelési műveletek és egyéb

uniós külpolitikai fellépések egyik leggyakoribb hivatkozási alapját. Az SSR fontos részét képezi az EU külkapcsolati (azon belül válságkezelési és fejlesztéspolitikai) eszköztárának. Mára a polgári KBVP-missziókon és a bizottsági projekteken keresztül az SSR-segítségnyújtás a biztonság – fejlesztés – jó kormányzás kapcsolódását megtestesítve a sajátos és önálló uniós biztonságmodell és kibontakozó stratégiai kultúra fontos alkotóeleme, az EU biztonságpolitikai identitásának része. (Erről tanúskodnak például a „biztonság és fejlesztés” tárgyában elfogadott 2007. novemberi tanácsi következtetések is.)

Az uniós politikai deklarációk hangsúlyozzák, hogy az uniós SSR-tevékenysége révén hozzájárul az ENSZ által lefektetett Millenniumi Fejlesztési Célok, valamint az Európai konszenzus a fejlesztésről című uniós nyilatkozatban foglaltak megvalósításához, csakúgy, mint az Európai Biztonsági Stratégiában (EBS) megfogalmazott biztonságpolitikai célkitűzések teljesítéséhez. A biztonsági szektor reformjára irányuló KBVP-missziók lehetővé teszik a Közös Biztonság- és Védelempolitika egyik deklarált célkitűzését jelentő átfogó és integrált (civil – katonai – fejlesztési) megközelítés gyakorlati alkalmazását.

Az uniós értékek terjesztése mellett az EU legfontosabb külpolitikai célkitűzése természetesen a stabil szomszédság, stabil biztonsági környezet megteremtése és fenntartása. Mindezt többek között éppen a fenti elvek következetes megvalósításával igyekeznek elérni. Ne feledjük, hogy a 2004-es bővítéssel az EU még közelebb került mind a Nyugat-Balkánhoz, mind a Kaukázushoz, mind Észak-Afrikához. Az SSR részét képezi az EU harmadik országokkal folytatott politikai párbeszédének, emellett pedig legtöbb esetben beleilleszkedik a célország nemzetközi közösség által támogatott átfogó demokratizációs folyamataiba. A Nyugat-

Balkán térségében – csakúgy, mint a világ számos más pontján – az EU-s SSR-támogatás (az EULEX Kosovo és részben az EUFOR Althea is) hozzájárul a térségbeli országok biztonsági szektorainak konszolidációjához, uniós normákhoz való közelítéséhez. Jelenlegi feladatai mellett az EU akár Líbiában, Egyiptomban és Tunéziában is jelentős SSR-feladatokat „kaphat” az átalakulás intenzív szakaszát követő stabilizációban. Emellett a komoly biztonsági kihívásokkal küzdő Száhel-térség is szóba jöhet mint az uniós SSR új színtere. E téren várhatóan egyre nagyobb nyomás fog az EU-ra nehezedni.

Az Európai Unió globális szerepvállalásának fontos része a konfliktusmegelőzés és -kezelés, különös tekintettel az instabil, gyenge állami struktúrákkal rendelkező államok megsegítésére. Így az SSR-támogatás a nemzetközi államépítési folyamatok egyik eleme. A rövid, illetve középtávú KBVP-missziók célja a gyenge vagy hiányzó állami struktúrák megerősítése, vagy azok időleges helyettesítése. Az EU átfogó és sokrétű külkapcsolati eszköztárával – beleértve az SSR-t – a biztonsági kihívások közvetlen kezelése mellett azok gyökérét is igyekszik orvosolni, figyelembe véve társadalmi, politikai és gazdasági kontextusukat.

Az európai SSR-megközelítés tehát túlnyomóan politikai, nem tisztán technikai vagy hatékonysági szempontú. Az SSR a szélesebb demokratizációs folyamatok és a fogadó országgal folytatott uniós politikai dialógus részét képezi még akkor is, ha látásra sokszor csak technikai jellegű, szektorális segítségnyújtásnak tűnik. A politikai aspektusokat illetően fontos szem előtt tartani, hogy a biztonsági szektor reformja érzékenyen érinti a szuverenitás kérdését, és a fogadó ország belpolitikai viszonyait is nagyban képes befolyásolni. (Különösen érzékeny kérdés az EULEX Kosovo misszió végrehajtó mandátuma.) A reformok által



megtörik bizonyos privilegizált csoportok befolyása, mások pedig előtérbe helyeződnek. Így a gyakorlatban az EU SSR-tevékenysége kapcsán nem reális olyasfajta politikai semlegességről beszélni, mint például a humanitárius szervezeteknél.

A missziók tanácsadó-ellenőrző tevékenységük révén, különféle politikai ösztönzők által elősegítik a biztonsági szektort érintő reformok kidolgozását és következetes végrehajtását, bevonva a közigazgatást és a civil szférát. A kiképzés és tanácsadás révén erősítik a fegyveres és rendvédelmi erők műveleti képességeit. Az SSR-segítségnyújtás célja elősegíteni a demokratikus elveken (átláthatóság, elszámoltathatóság, emberi jogok érvényesülése, civil kontroll és demokratikus ellenőrzés érvényesülése) és hatékonyságon nyugvó szabályozási-ellenőrzési mechanizmusok kialakulását a célországban, lehetőség szerint a „helyi felelősségvállalás” (*local ownership*) elvének tiszteletben tartása mellett. A fogadó ország megalkotja a biztonsági szektorra vonatkozó reformok jogi keretrendszerét, aminek általában előfeltétele az SSR-akcióterv és -jogszabálycsomag elfogadása. A jogi keretrendszer alapján kerülnek kidolgozásra az új intézmények, intézményi stratégiák, a rendőrségi, katonai és igazságügyi reformok, a fegyveres erők belső szabályzatai, a képzés, kiképzés. A siker feltételei az új jogi szabályozás, a gazdasági-pénzügyi források és a szakértelem megteremtése, valamint az, hogy a létrejövő új struktúra legyen életképes és fenntartható.

Az uniós SSR-koncepció fejlődése

Már a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia (EBS) is említést tett az SSR-ről mint a szélesebb intézményépítési folyamatok ré-

szét képező eszközzel, és bevonta azt az uniós válságkezelés funkcióit és feladatkörét meghatározó úgynevezett petersbergi feladatok körébe. Az EBS-ben foglalt célkitűzések megvalósítására hivatott „Legfőbb Katonai Célkitűzés” (*Headline Goal 2010*), illetve a polgári válságkezelő képességek fejlesztéséről szóló *Civilian Headline Goal 2010* is említést tesz az SSR-ről. A Civilian Headline Goal hangsúlyozza az SSR típusú missziók iránt megnövekedett nemzetközi igényt, valamint az igazságügyi szektor és a rendőrség reformjának fontosságát harmadik országokban. Az EBS végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés szerint az SSR a konfliktus utáni stabilizáció fontos eszköze.

Már 2003-ban elfogadásra kerültek az egyes szektorokra irányuló polgári válságkezelés irányelveit lefektető uniós alapdokumentumok. Ezek közé tartoznak: a jogállamisági missziókról, a polgári közigazgatási missziókról, valamint a rendőri missziókról szóló koncepciók.

A Tanács Főtitkárságának Civil–Katonai Tervező Sejtje 2005 elején feladatul kapta egy egységes uniós SSR-koncepció elemeinek kidolgozását. 2005 júliusában bemutatta *Initial elements for an EU Security Sector Reform concept* című tervezetét a Politikai és Biztonsági Bizottságnak (PSC). A dokumentum a pillérközi együttműködés nehézségeiről árulkodott.

Ezt követően mind a Bizottság, mind a Tanács elkészítette saját SSR-keretkoncepcióját. Mindkét keretkoncepció törekedett az akkori első és második pillér közötti komplementaritás megvalósítására. A 2005 októberében elfogadott Koncepció a biztonsági szektor reformjának az Európai Biztonság és Védelempolitika (EBVP) általi támogatására (*Concept for ESDP Support to SSR*) című dokumentum számba vette, hogy mely területeken képzelhe-

tó el SSR-támogatás az EBVP égisze alatt, lefektette az EBVP-hozzájárulás alapelveit, valamint meghatározta az uniós SSR-támogatás három lehetséges forgatókönyvét (konfliktus utáni; átmeneti és stabilizációs; stabil biztonsági környezetben, a demokratizációs folyamatok részeként). A keretkoncepció ezen kívül megnevezte az EBVP SSR lehetséges területeit, nevezetesen a védelmi, a rendőrségi és az igazságügyi szektort.

2006 májusában született meg a Koncepció a biztonsági szektor reformjának európai közösségi támogatására (*Concept for European Community Support for SSR*). Ez az OECD fejlesztési támogatási bizottsága, az úgynevezett *Development Assistance Committee (DAC)* által kidolgozott irányelveket figyelembe véve meghatározta a közösségi támogatás területeit, erősségeit, irányelveit, az érintett szektorokat, valamint a releváns EK-politikákat és -stratégiákat.

A két keretkoncepció megszületését követően 2006. júniusi ülésén az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa elfogadta az EU-s SSR-támogatás politikai keretdokumentumát jelentő következtetéseit (*Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform*). Ennek egyrészt az EBVP és az EK (Bizottság) SSR-koncepcióinak összehangolása volt a célja, másrészt pedig a két pillér SSR-támogatási tevékenységeire nézve közös irányelvek meghatározása az OECD–DAC SSR-definícióját irányadónak tekintve. A dokumentum a szinergiák fontosságát hangsúlyozva aláhúzta, hogy a két pillérnek egymást kiegészítve kell dolgoznia az EBVP és EK SSR-koncepciók operatív megvalósítása érdekében.

A csupán kétoldalas politikai dokumentum ugyanakkor már csak jellegénél fogva sem tartalmazhatott részletes operatív

iránymutatást egy egységesebb koncepció megvalósítására. A Tanács ezért egyben felkérte a Bizottságot és a Tanács jövőbeli soros elnökségeit, hogy fokozatosan valósítsák meg a politikai keretdokumentumban foglaltakat mind az EBVP, mind az EK keretein belül. A tanács felkérés célja a hatékony, koherens és fenntartható uniós SSR-támogatás belső feltételeinek megteremtése volt. Az ennek alapján elindult munka ugyanakkor máig sem vezetett el egy egységes EU SSR-koncepció kialakulásához.

A soros francia elnökség alatt, 2008 novemberében megállapodás született egy, a biztonsági szektor reformját célzó missziók, valamint a közösségi külkapcsolati tevékenységek szakértői bázisát képező SSR-pool felállításáról. 2009 novemberére, a svéd elnökség aktivitásának is köszönhetően sikerült kialakítani a pool felállítására, a szakértők telepítésére, képzésére és felkészítésére vonatkozó eljárásokat. A megfelelő színvonalú szakértők mobilizálhatósága közismerten a civil KBVP egyik akut problémája. A legnagyobb kihívást máig a gyorsreagálási képesség, a megfelelő előképzés, valamint a nehéz életkörülményekkel járó missziók feltöltése jelenti.

A pool mellett a svéd elnökség egy egységes ellenőrzési és értékelési mechanizmus (*EU SSR Assessment Framework*) kialakítására vonatkozó tervet is készített. Egy ilyen mechanizmus célja volna az uniós SSR-projektek hatékonyabb jövőbeli menedzselésének érdekében általánosan érvényes SSR módszertani elveket és szabályzókat megállapítani az EU részére. Beletartozhatna a fogadó országok biztonsági szektorának elemzése, az intézményi és abszorpciós kapacitások, a politikai kockázatok és a biztonsági helyzet felmérése, a donorkoordináció, a tervezés- és a

változásmenedzsment-szemponatok objektív értékelése, valamint esetlegesen egy, az adott országra vonatkozó egységes EU SSR-útterv is.

2009. november 17-i ülésén az Európai Unió Tanácsa következtetéseiben üdvözölte az SSR területén addig elért eredményeket, különös tekintettel a szakértői pool kérdésére, és sürgette annak mielőbbi bevezetését. A megközelítőleg 100 fős EU SSR pool hivatalosan 2010 végére valósult meg: *de jure* ugyan létrejött, de gyakorlatilag nem „teljes értékű”, nem az eltervezett eljárások alapján működik. Erre annak a 2011. nyári líbiai tényfeltáró misszió kapcsán történt aktiválása is rávilágított. Ezen kívül a 2009. novemberi tanácsi következtetés értelmében az EU-tagállamoknak nemzeti stratégiát kellett készíteniük a polgári KBVP-műveletekhez történő hozzájárulásukról. Az SSR-hoz kapcsolódóan prioritásként határozták meg a képzést és az utókövetést, valamint a képzési struktúrák közötti együttműködés és a szinergiák kérdéseit is. A polgári missziók személyi állományának képzése-kiképzése sokáig inkább a tagállamok feladata volt. A 2000-es évek végére széles körben felismerték, hogy szükséges a képzés egységesítése, valamint részlegesen annak közösségi szintre történő delegálása.

A képzés azért is fontos, mert missziókban dolgozók többsége sajnálatosan inkább csak saját szakterületének, szektorának szakértője, semmint az SSR-konceptió egészének. Pedig fontos volna, hogy a missziós színtereken, az egyes szektorális pillérekben dolgozó szakértők (jogászok, nyomozók, kiképzők, fejlesztési szakemberek) szakmai feladatkörükön túl az SSR holisztikus koncepciójával, valamint az adott misszió politikai-stratégiai jelentőségével is tisztában legyenek. Ezen kívül ismerniük kell a konfliktusok intenzitását,

szakaszait, dinamikáját is (eszkaláció – stagnálás – átmenet – konszolidáció). Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a helyszíni parancsnoklást ellátó misszióvezetőnek is tájékozottnak kell lennie az egyes technikai, szektorális aspektusokat illetően.

A képzés kapcsán azt is meg kell jegyeznünk, hogy már az SSR-konceptió uniós beágyazódásában és intézményesülésében is jelentős szerepet játszottak egyes komoly befolyással rendelkező transznacionális szakértői hálózatok, NGO-k, az általuk folytatott képzések, valamint az episztemológiai folyamatok. E téren különösen a genfi székhelyű *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, a hollandiai *Clingendael Intézet* és az *Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia (ESDC)* képzései játszanak úttörő szerepet. Máig az NGO-k az SSR kibontakozó konjunktúrájának legfontosabb motorjai.

Intézményi és koordinációs kérdések Lisszabon után

Az SSR-támogatás területén intézményi fragmentáció áll fenn az EU-n belül. Tekintettel arra, hogy az SSR-támogatással kapcsolatos tevékenységek a lisszaboni szerződést megelőzően két eltérő EU-s pillérhez – közösségi, illetve közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) – tartoztak, ezért e tevékenységek koordinációját számos, immár hagyományosnak nevezhető eltérés nehezíti. A Bizottság feladatköreiből adódóan inkább a fejlesztési területre, míg a KBVP (korábban EBVP) inkább a biztonságpolitikára fókuszál. A hagyományos különbségek közé sorolhatóak az eltérő költségvetési forrásokból történő finanszírozás és az eltérő finanszírozási ciklusok, az eltérő pénzügyi szabályzók, a döntéshozatali,

tervezési és jelentéstételi eljárások közti különbségek, a projektek eltérő fókuszja és időtartama, az eltérő intézményi kultúrák és szocializáció. E különbségek mellett gyakran még a használt terminológia is eltér a Tanácsban és az EKSZ-ben használtól. (A Bizottság például hivatalos dokumentumaiban nem biztonsági szektort, hanem biztonsági rendszert említ.)

Így éppen átfogó, számos uniós szakpolitikát érintő jellege miatt az uniós SSR-tevékenységek esetében a tervezés, az unión belüli belső koordináció, valamint a célországokban történő egységes megjelenés, vagyis a tevékenységek koherenciája jelentik jelenleg a legnagyobb kihívást. Ez annak ellenére is igaz, hogy a Lisszaboni Szerződés mind az „új típusú” főképviselői tisztség létrehozatala, mind az EKSZ felállítása révén sokat segített e kérdésekben.

Az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője egyszerre a Külügyek Tanácsának elnöke, az EKSZ irányítója, valamint az Európai Bizottság alelnöke. E többkalapos portfólió egy kézben való összpontosítása igyekszik biztosítani az EU külső fellépéseinek koordinációját és összhangját. Ez különösen hasznos lehet az olyan átfogó, horizontális kérdések esetében, mint az SSR. Az Európai Bizottság részlegei közül a Külkapcsolatok (*DG Relex*), a korábbi fejlesztési főigazgatóság (*DG Development*), valamint a korábbi delegációkat irányító külkapcsolati részleg beolvadtak az EKSZ-be. Ezáltal a Bizottság egyes válságkezelési és békeépítési (valamint konfliktus-megelőzési) funkciói egy ernyő alá kerültek az addigi első pillér hasonló funkcióival. Ezáltal a különféle uniós SSR-tevékenységek is sokkal inkább egy intézményi keretbe kerültek. Az EKSZ SSR-hez kapcsolódó munkáját segíti a Bizottság külkapcsolati eszközökért felelős

szolgálata (*Service for Foreign Policy Instruments*), valamint a Bizottságon belül a EuropeAid Fejlesztési Hivatal és a Fejlesztési Együttműködési Főigazgatóság (*DG Devco*) egyesülésével létrejött EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság (az egyesült szervezet mai rövidítése *DG DEVCO*). Ez utóbbinak feladata az EU afrikai, karibi és csendes-óceáni országokba irányuló segélyprogramjainak menedzselése, és az unió fejlesztési segítségnyújtásának irányítása. Az SSR-támogatásban a DG DEVCO-n kívül a Bővítési Főigazgatóság is érintett, amely a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokba irányuló IPA- és egyéb támogatási programok koordinációja révén hozzájárul többek között a biztonsági és igazságügyi szektorok reformjához is.

Az EKSZ-en belül is számos szervezeti egységnek jut szerep az SSR menedzselésében. Az SSR horizontális terület koordinációját a stratégiai tervezésért felelős, integrált civil-katonai Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (*CMPD*) végzi. A polgári KBVP-missziók operatív irányításáért a polgári műveleti parancsnoksággként működő Polgári Tervezési és Műveletirányítási Képesség (*CPCC*) felel. Az SSR katonai vonatkozásaival a katonai szakértelmet biztosító, korai előrejelzéssel, helyzetértékeléssel és stratégiai tervezéssel foglalkozó EU katonai törzs (*EUMS*) foglalkozik. Emellett a kérdés közvetetten érinti a konfliktusmegelőzésért és biztonságpolitikáért felelős igazgatóságot, valamint az egyes országok és régiók vonatkozásában az EKSZ földrajzi-regionális igazgatóságait is. A polgári és a katonai válságkezeléssel foglalkozó tanácsi munkacsoportok (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM; Politico-Military Group – PMG*) szintén részt vesznek az SSR-missziók tervezésével, irányításával,



valamint az SSR horizontális kérdéseivel kapcsolatos döntéshozatalban.

Az EU SSR bonyolult intézményi háttere arra utal, hogy a kérdés – önmagán túlmutatva – az egyébként is számos koordinációs problémával küzdő Európai Külügyi Szolgálat, tágabb értelemben véve pedig a posztlisszaboni struktúrák koordinációs hatékonyságának egyik próbaköve lehet.

Az uniós SSR hatékonysága érdekében nemcsak a két korábbi pillér, valamint az EKSZ szervezeti egységei között kell koherenciát teremteni, hanem javítani kell a civil–katonai kapcsolatokat is. A jövőben a KBVP keretében várhatóan a korábbinál nagyobb szerephez jut majd az átfogó megközelítés, és napirendre kerülhet a civil–katonai szinergiák elvein alapuló komplex civil–katonai missziók elindítása is. A biztonsági szektor reformja lehet a civil és a katonai tervezési és képességfejlesztési folyamatok közötti együttműködés egyik leglátványosabb területe. Ezért a civil és a katonai képességfejlesztési folyamatok közötti szinergiák feltárásakor különleges figyelmet kell szentelni az SSR szakterületének.

Az SSR-ügyek hatékony belső koordinációja multidiszciplináris természetéből adódóan az EU-hoz hasonlóan minden nemzetközi szervezet és ország számára kihívást jelent. Ugyanakkor ismerünk pozitív nemzetközi példákat is e tekintetben. Az ENSZ-en belül például az úgynevezett *Inter-Agency Task Force* fogja össze a világszervezet tizenegy érintett ügynökségének SSR-munkáját, míg Franciaországban és Svédországban hatékony tárcaközi bizottságok működnek. Egy, az *Inter-Agency Task Force*-hoz hasonló, nem állandó, de rendszeresen ülésező testület felállítására az EU-n belül még a lisszaboni szerződés fejleményei mellett is szükség lehet.

Ezen felül a műveleti szintéren történő, lehetőleg intézményesített EU-s koordiná-

ció is kulcskérdés (a KBVP-misszió képviselőinek, az EU-delegációnak és az egyéb releváns EU-s szereplőknek, donoroknak, a fogadó ország illetékeseinek és a civil szféra képviselőinek részvételével).

A Közös Biztonság és Védelempolitika missziói

A Közös Biztonság és Védelempolitika polgári (és kisebb részben katonai) válságkezelő missziók révén járul hozzá a biztonsági szektor reformjának támogatásához. A válságkezelési missziók igen sokszínű képet mutatnak. Csak négy misszió említi explicit módon az SSR-t a mandátumában (EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo, EUTM Somalia, illetve a már befejeződött EUSSR Bissau-Guinea). Implicit módon ugyanakkor számos más misszió (mintegy 15-16) foglalalkozik a biztonsági szektor valamely elemének reformjával az adott országban. Találhatunk köztük átfogó és szektorális, korlátozott hatályú missziókat is. A KBVP-s SSR-támogatás számos területet érinthet: jogállamiság; igazságszolgáltatás; polgári közigazgatás megerősítése; rendőrségi reform; határőrizeti és vám-szervek reformja; fegyveres erők reformja; leszerelés, demobilizáció és reintegráció; a biztonsági szektor demokratikus és civil kontrolljáért felelős intézmények támogatása. Ezek közül a rendőrség reformját támogató missziók folynak a legnagyobb számban. E missziók a bizottsági programokhoz viszonyítva rövid és középtávú elkötelezettséget jelentenek, időtartamuk a pár hónapostól a több évesig terjed. Általában a KBVP-missziók jelentik az uniós SSR-hozzájárulás leginkább látható elemét egy-egy országban.

A Közös Biztonság és Védelempolitika céljait és alapelveit tekintve az SSR-koncepció

számos elemét magáévá tette. Az eddigi missziós tapasztalatok alapján számos, a biztonsági szektor reformja szempontjából releváns tanulság fogalmazódik meg. A biztonságos környezet és a politikai stabilitás hiánya az EUPOL Afganisztán rendőri, az EUJUST Lex (Irak) igazságügyi-rendőri, valamint az EUTM Szomália katonai kiképző misszió esetében is jelentős nehézségeket okoznak. Az EU SSR Bissau-Guinea kapcsán is fontos tanulság volt az EU számára, hogy a reformok keresztülvételének előfeltétele a politikailag stabil környezet, a tartós alkotmányos rend, és a fogadó ország bizonyos mértékű elkötelezettsége. Az alapoktól kellett elkezdni felépíteni a rendőrség és a katonaság kapacitásait, a misszió azonban nem volt képes maradéktalanul elérni a mandátumában foglalt célokat.

A missziók volumenüket és létszámukat illetően is igen jelentős különbségeket mutatnak. Az EULEX Kosovo a legnagyobb létszámú, átfogó, multiszektorális misszió, amelynek a legnehezebb feladata a jogállamiság megerősítése. Az EULEX-szel ellentétben bizonyos KBVP-missziók – egyes bizottsági SSR-programokhoz hasonlóan – csupán meglehetősen szűk, specifikus területeket fednek le (például kizárólag rendőrségi reform, vagy kizárólag határőrizeti kérdések). Ez utóbbira példa – kevésbé ismert és csekély létszámú misszióként – a Gázai övezet és Egyiptom közötti határforgalmat biztosító rafahi határátelöhelyen működő, határellenőrzést támogató misszió, az EUBAM Rafah.

Az Európai Bizottság politikái és eszközei

A Tanáccsal ellentétben a Bizottság fő profilja a biztonsági szektor reformjával kapcsolatban a fejlesztési együttműködés.

Az általa megfogalmazott fejlesztési együttműködési stratégiák (ország- vagy régióspecifikus fejlesztési stratégiák) SSR-hez kapcsolódó témákkal is foglalkoznak. A Bizottság konkrét projektek pénzügyi eszközökkel történő támogatása révén járul hozzá a biztonság- és védelempolitikát többnyire közvetetten érintő kihívások kezeléséhez harmadik országokban. Ide tartozik számos, már az EKSZ-nél is felsorolt terület: a fegyveres erők demokratikus kontrollja; az igazságszolgáltatási és rendészeti szervek reformja; a biztonsági szektor demokratikus kontrollja és az annak felügyeletét biztosító intézmények; média és civil társadalom; lefegyverzés, leszerelés és reintegráció (DDR); kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek (SALW) kérdése. Az SSR kétségtelenül olyan terület, ahol a Bizottság jelentős befolyással bír a KBVP alakítására. A tanácsi munkacsoportok tervezési-döntéshozatali eljárásaiban is részt vesz.

A Bizottság meghatározott kondíciók alapján pénzügyi segítséget nyújt, tematikus eszközei és politikái révén támogatva bizonyos hosszú távú, civil, fejlesztési fókuszú programokat és kisebb projekteket. A Bizottság több mint 70 országban folytat SSR támogató programokat, egymástól igen eltérő politikai és biztonsági környezetben. Ezáltal jelentősen hozzájárul számos harmadik ország biztonságának stabilizálásához. Az EU külső képviselőtét ellátó delegációknak is jelentős szerep jut a projektek implementációjában, mely gyakran NGO-k és más szereplők beiktatásával ki- szervezve, tanácsadók részvételével történik. A bizottsági programok fő célterületei a jó kormányzás és az emberi jogok. Az SSR hosszú távú bizottsági eszközei közé a fejlesztési együttműködés, a kereskedelem, a fegyverzet-ellenőrzés, az emberi jogi politika tartozik. Az Európai Közösség 2006-os SSR-keretkoncepciója hét releváns politikát

sorolt fel, melyek máig az uniós eszköztár fontos elemei: fejlesztési együttműködés; bővítéspolitika; stabilizációs és társulási folyamat; szomszédságpolitika; konfliktus-megelőzés és konfliktuskezelés; demokrácia és emberi jogok; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének külső dimenziója. A harmadik országokkal – különösen a tagjelöltekkel és potenciális tagjelöltekkel – folytatott politikai dialógus fontos témája a biztonsági szektor is. Ugyanakkor a Bizottság költségvetési forrásai kizárólag polgári célokra használhatók fel, katonai célú tevékenységek támogatása nem megengedett.

Emellett a Bizottság az Európai Fejlesztési Alap keretében indikatív fejlesztési programokat készít a támogatott országokról és régiókról a politikai dialógus állása, a vonatkozó projektek és költségvetési előirányzatok ismertetésével. Specifikus EU SSR országstratégiák viszont nem léteznek. Az uniós döntéshozók ugyanakkor ezzel párhuzamosan egyre inkább felismerik annak fontosságát, hogy a KBVP-missziók is egy egyeztetett uniós útitervezet vagy politikai napirend szerint működjenek. Ez ország- vagy térségspecifikus EU-stratégia igényét veti fel. Például Bosznia-Hercegovina, Afrika szarva, a Száhel, vagy a megszállt palesztin területek esetében nemcsak biztonsági, hanem összuniós stratégiai gondolkodás is elindult már.

Pénzügyi eszközök

A biztonsági szektor reformját célzó bizottsági projektekhez és programokhoz számos különféle, az EU külső fellépéseit segítő pénzügyi eszköz biztosít finanszírozást és közösségi jogi keretet.

A *Stabilitási Eszköz (IfS)* válságreakálási komponense fontos rövid távú bizottsági

pénzügyi eszköz, mely egyebek mellett konfliktus-megelőzési, válságkezelési és békeépítési projekteket, védelmi és egyéb szektorális reformokat támogat. A projektek időtartama legfeljebb 18 + 6 hónap lehet. Széleskörűen alkalmazható, rugalmas eszköz.

Az *Európai Fejlesztési Alap (EDF)* jelenleg az EU-ACP (afrikai, karibi és csendes-óceáni térségi) országok fejlesztési együttműködésének alapját képező cotonoui megállapodás második módosítása alapján a társult fejlődő országok támogatásának legfőbb uniós eszköze. Egyebek mellett a béke, a biztonság és a jó kormányzás kérdéseit érinti. Az EDF 2008–2013-ra vonatkozó ország- és régióspecifikus stratégiai tartalmazzák a biztonsági szektor részére történő segítségnyújtást is.

Az *Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA)* a tagjelölt, valamint a potenciális tagjelölt státuszú országok stabilizációs és társulási folyamatához, és a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) átvételéhez nyújt segítséget. Ezen kívül elősegíti az Európai Közösség közös alapjainak felhasználására és menedzsmentjére való felkészülést a 2007–2013-as uniós költségvetési periódusban. Az SSR szempontjából releváns elemei: békítési folyamatok, bizalomépítő intézkedések és újjáépítés, az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítása és védelme, a demokratikus intézmények, valamint a jogállamiság erősítése. (Érintett országok: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Szerbia, Törökország.)

Az *Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI)* az európai szomszédságpolitika eszköze, melynek célja az IPA körén kívül eső, egyéb EU-val szomszédos – kelet-európai és mediterrán – országok politikai, gazdasági és társadalmi reformfolyamatainak támogatása. Az SSR szem-

pontjából releváns elemei a jó kormányzás erősítése, illetve a határőrizet reformja. (Érintett országok: Algéria, Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Egyiptom, Grúzia, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Moldova, Örményország, a Palesztin Hatóság, Szíria, Tunézia és Ukrajna.)

A *Demokrácia és Emberi Jogok Európai Eszköze (EIDHR)* az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI) egyik tematikus támogatási programja, mely a demokrácia és az emberi jogok erősítését szolgálja a civil társadalom kisebb projekteinek támogatása révén, a biztonsági szektorra és az igazságszolgáltatásra is kiterjedően.

Költségvetési kérdések, párhuzamos erőfeszítések

Az uniós költségvetés hat átfogó kiadási kategóriájának (fejezetének) egyikeként Az *EU mint globális szereplő* fejezet 2011-es előirányzata 7 787 695 183 euró. Ebben benne foglaltatik a külső fellépésekkel kapcsolatos kiadások széles köre: mindenekelőtt a bizottsági programok és projektek pénzügyi háttere, ezen belül a tagjelölt országoknak nyújtandó előcsatlakozási kiadások; a szomszédságpolitika kiadásai; a fejlődő országoknak nyújtott, a szegénység csökkentését szolgáló fejlesztései együttműködési politika forrásai; a humanitárius segélyek; a tartalékok (szükséghelyzetben nyújtott segély és hitelgarancia); a polgári válságmegelőzés és -kezelés költségei (vagyis az egész civil KBVP). Ebből a Közös Kül- és Biztonságpolitika részaránya relatíve csekély (a 2007–2013-as költségvetési időszakra 1,74 milliárd euró, vagyis egy évre vetítve mintegy 250 millió euró), volumene eltörpül a külkapcsolati támogatási eszközök összessége mellett.

Ha viszont az EU által nyújtott SSR-támogatás pénzügyi hátterére fókuszálunk, akkor megállapíthatjuk, hogy kiegyensúlyozottabbak a Bizottság és az EKSZ forrásai közti arányok, vagyis a bizottsági pénzek túlsúlya kisebb. Nem könnyű ugyanakkor meghatározni, hogy a bizottsági fejlesztési pénzekből mennyi fordítódik közvetlenül vagy közvetetten az SSR-segítségnyújtásra. Következésképp a két szerv SSR-költségvetése nem igazán hasonlítható össze.

Az összehasonlításnak több értelme lehet az egyes célszágok tekintetében. A Kongói Demokratikus Köztársaságot (KDK) számos kutató használja esettanulmányként az uniós válságkezelés és fejlesztés vizsgálatához, mivel az országban sokrétű és jelentős az EU-s jelentét. Az SSR-támogatás pénzügyi hátterét vizsgálva is érdemes röviden szót ejteni a KDK-beli uniós szerepvállalásról. A KDK stabilizálásához a Bizottság a 10. Európai Fejlesztési Alap (2008–2013) indikatív programjának keretében jelentős, mintegy 514 millió euró összegű hozzájárulást nyújt. Ennek egy része a biztonsági szektor reformját célzó projekteket támogat, konkrétan a „governance” komponenst, amelybe beletartoznak a biztonság, a közigazgatás, a gazdaság és az intézményi kérdések. A „governance” komponens összesített előirányzata 5 évre 130 millió euró, amely tartalmazza a rendőrségi és az igazságügyi reformok támogatására szánt összegeket is. Ehhez képest a 2005-ben indult, a kongói hadsereg reformját támogató EUSEC RD Congo katonai tanácsadó misszió költségvetése a 2011. október 1. és 2012. szeptember 30. közti időszakra mindössze 13,6 millió euró. Ugyanezen időszakban az EUPOL RD Congo, az EU 2007 óta működő kongói rendőri missziója, mely az igazságügy, illetve a rendőrség át-

alakításához nyújt segítséget, 7,15 millió eurós költségvetésből dolgozik. Mindkét missziót a Közös Kül- és Biztonságpolitika költségvetése fedezi.

Szakmai körökben gyakorta szóba kerül a két kongói KBVP-misszió egységes intézményi keretek között történő összevonásának igénye. Egyesek még a bizottsági projektek menedzselését is ebben az integrált szervezetben képzelnék el. Nem elhanyagolható, hogy emellett Nagy-Britannia, Franciaország, Belgium és Németország jelentős bilaterális rendőrségi projekteket folytat az országban. Franciaország például csak a rendőrtisztai főiskola felállítását hárommillió euróval támogatta. Mindezen felül az EU-nak az afrikai Nagy Tavak régiójáért felelős különleges képviselője is aktívan foglalkozott a KDK-ban zajló folyamatokkal. 2011. augusztus 31-én lejárt mandátuma a következőképpen fogalmaz: „hozzájárulás az átmenet utáni szakaszhoz a Kongói Demokratikus Köztársaságban, különösen az új intézmények megszilárdítására irányuló politikai folyamat tekintetében, valamint az új kormánnyal folytatandó politikai konzultáció és koordináció szélesebb nemzetközi keretének meghatározása.”

Természetesen jelentős kihívást jelent a mindezen uniós szereplők közötti hatékony koordináció megvalósítása, különösen a rendőrségi reform területén.

Konklúziók

EU-specifikus megfontolások

Az egyes EU-tagállamok az SSR területén is eltérő ambíciószintekkel és prioritásokkal rendelkeznek. Bizonyos országok és NGO-k jelentős bilaterális SSR-projektekkel folytatnak. A legaktívabb országok Nagy-Britannia, Hollandia és Svédország, valamint az

ott működő civil szervezetek. A KBVP-missziók indítása és a célországok kiválasztása olyan politikai kérdés, melyben a tagállamok igyekeznek saját preferenciáikat érvényesíteni. Az afrikai kontinensre egyértelműen a korábbi gyarmattartók fordítják a legnagyobb figyelmet. Bizonyos tagállamok SSR-programjainak volumene szinte vetekszik az uniós programokéval. Mindezek alapján láthatjuk, hogy az európai SSR-támogatás összességében jelentős, de korántsem egységes. Emellett kérdéses, hogy az egyes donorok az EU-t tartják-e a megfelelő intézményi keretnek SSR-programjaik megvalósításához.

Az EU belső döntéshozatali fórumai, tervezési dokumentumai és politikai retorikája alapján egyértelműen fontos SSR-szereplőként tünteti fel magát. Ezt a képet ugyanakkor nem igazolják vissza maradéktalanul sem az egyes helyszínek missziós tapasztalatai, sem a nemzetközi közösség álláspontja. Ezzel párhuzamosan pedig az unió berkein belül és a tudományos szférában is aránytalanul sok energiát és figyelmet fordítanak az uniós SSR belső koordinációs kérdéseinek vizsgálatára.

Az EU az SSR-hoz kapcsolódóan számos különböző szerepet próbál egyszerre betölteni: jelentős diplomáciai szerepet játszik (a demokratizációs és konszolidációs folyamatok révén); missziós szerepet vállal (KBVP); jelentős fejlesztési segélyezési donor; projektek és programok megvalósítását koordinálja; valamint esetenként azok közvetlen implementációját is végzi.

Az ambíciószintek, erőforrások és eddigi tapasztalatok, visszajelzések alapján meg kell találni ezek helyes arányát.

A többségi kutatói álláspont az európai uniós SSR-fellépés holisztikus igényét hangsúlyozza, és mint láttuk, az EU-t elviekben intézményi felépítése is erre predestinálja. A *European Peacebuilding Li-*

aision Office (EPLO) kutatói szerint viszont az EU-nak meg kellene találnia azt a szegmenst, amelyben komparatív előnye révén sikeres SSR-aktor lehet a többi donorhoz képest, a későbbiekben pedig arra kellene fókuszálnia erőforrásainak szétaprózása helyett.

Amennyiben az EU közép- és hosszútávon sikeresnek mutatkozik az SSR-támogatásban, az az unió nemzetközi válságkezelési szerepét tekintve esetlegesen tovább erősítheti a mára de facto kialakult nemzetközi munkamegosztást. Vagyis elképzelhető, hogy az unió sikeres SSR-szereplőként még inkább a „puha”, alacsonyabb intenzitású, polgári vagy integrált jellegű válságkezelési feladatokra (konfliktusmegelőzés, konfliktus utáni stabilizáció és konszolidáció elősegítése, strukturális reformok megvalósítása) lesz kénytelen koncentrálni, a katonai válságkezelés rovására.

Általános tendenciák

Egyre több SSR szakértői roster áll fel a külföldi nemzetközi szervezetek keretein belül, a missziós részvételre hajlandó, tapasztalt szakértők száma viszont ezzel párhuzamosan nem emelkedik.

Többé-kevésbé konkurál egymással a biztonságorientált és a fejlesztésorientált megközelítés (*developmentalization of the security agenda; securitization of development policy*). Ez kölcsönös alkalmazkodást igényel. A biztonság és fejlesztés integrációját megvalósító PRT-konceptió például komoly kihívásokkal küzd.

A DCAF egyes szakértői szerint az SSR fejlesztéstámogatással (ODA) való összekapcsolása a pénzügyi ösztönzőknek köszönhetően segíthet növelni a donor országok ambíciósintjét. Így egyesek szerint célszerű a jövőben a hard security te-

rületek helyett a fejlesztési komponensre koncentrálni az SSR-tevékenységet.

Az átfogó és multidiszciplináris SSR-konceptió véges számú komponenset képes magába foglalni. (Az SSR-hez kapcsolódó területek többek között a biztonság- és védelempolitika, az igazságügy, a jogállamiság, a fejlesztéspolitika, a gender, civil szféra megerősítése.) Így bizonyos elemeknek a hatékonyság és az észszerűség jegyében szükségszerűen ki kell maradniuk.

A célszágok abszorpciós képessége gyakorta alacsonyabb a vártnál, részben a személyi és szervezeti kapacitások, részben pedig a politikai kultúra hiányosságai miatt.

A humánbiztonsághoz kapcsolódóan egyre inkább fókuszba kerül a *gender mainstreaming* mint célkitűzés, vagyis a társadalmi nemek közötti esélyegyenlőség általános érvényesítése, különös tekintettel a nőknek és gyermekeknek a konfliktusokban játszott szerepére.

Az SSR mára a válságkezeléshez és fejlesztéshez kapcsolódó tevékenységi körök széles értelemezett összefoglaló elnevezésévé, bizonyos értelemben gyűjtőfogalomná is vált, és bővülése következtében egyre nehezebben körülhatárolható. A koncepció egyesek szerint éppen saját sikerének áldozata lett, mivel népszerűsége következtében a válságkezeléshez és fejlesztéshez kapcsolódó projekteket és programokat az SSR részeként szokás feltüntetni. Így máig kérdéses, hogy például az EU politikai deklarációival és keretdokumentumaival összhangban felfoghatjuk-e az SSR-t egységes koncepcióként, szervesen és koherensen összekapcsolódó elemekkel, vagy helyesebb úgy gondolni rá, mint valamiféle elméleti modellre és gyűjtőfogalomra, amely a különböző, de nagyjában-egészében azonos irányba mutató kezdeményezéseket köti össze.



Irodalom

- Initial Elements for an EU Security Sector Reform (SSR) Concept, Brussels, 15 July 2005 11241/05.
- EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), 12566/4/05 REV 4, Brussels, 13. 10. 2005.
- A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, Brussels, 24. 5. 2006. COM(2006) 253 final.
- Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform (2736th GENERAL AFFAIRS Council meeting – Luxembourg, 12 June 2006).
- Security and Development – Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, 15097/07, Brussels, 20 November 2007.
- Council conclusions on Military Capabilities (Extract from Council conclusions on ESDP) 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels, 17 November 2009.
- République démocratique du Congo – Communauté européenne, Document de stratégie pays et Programme indicatif national du 10e FED 2008-2013.
- SSR in a nutshell, Manual for introductory training on security sector reform; DCAF The International Security Sector Advisory Team (ISSAT), 2011.
- Civil Society Dialogue Network (CSDN) Policy Meeting EU Support for Security Sector Reform: Learning from the EU CSDP Missions and other EU support in Guinea-Bissau and DRC, Brussels, 16 May 2011.
- Derks, Maria – More, Sylvie: *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform. An overview of the EU's set-up for SSR Support Anno Spring 2009*. Conflict Research Unit, Clingendael Security and Conflict Programme, Netherlands Institute for International Relations – Clingendael.
- Law, David M (ed.): *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. Geneva, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007.
- More, Sylvie – Price, Megan: *The EU's Support to Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo: Perceptions from the Field in Spring 2010*. Conflict Research Unit, Clingendael Security and Conflict Programme, Netherlands Institute for International Relations – Clingendael.
- Weiler, Quentin: *The European Union and Security Sector Reform in Africa: a Leader in Theory, a Laggard in Reality?* Bruges Regional Integration & Global Governance Papers 1/2009.